

Henri Heikintalo

OSALLISUUDEN MERKITYKSIÄ ETSIMÄSSÄ

Diskurssianalyysi Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmallista

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2020

TIIVISTELMÄ

Henri Heikintalo: Osallisuuden merkityksiä etsimässä: Diskurssianalyysi Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmallista

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatutkimuksen tutkinto-ohjelma

Huhtikuu 2020

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, millaisia merkityksiä osallisuudelle rakennetaan Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa. Osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli on Tampereen kaupungin kehittämä, osallisuuden edistämiseen tähtäävä strateginen malli. Osallisuuden merkitysten lisäksi tutkielmassa käsitellään näiden merkitysten tuottamisen tapoja, sekä julkishallinnolle ja kaupunkilaisille rakentuvia rooleja. Aineistona tutkimuksessa käytetään neljää Tampereen kaupungin tuottamaa strategista asiakirjaa, jotka käsittelevät osallisuus- ja yhteisöllisyysmallia. Näitä asiakirjoja tarkastellaan diskurssianalyttisellä tutkimusotteella, jonka avulla merkityksiä ja niiden tuottamista voidaan tehdä näkyväksi.

Tutkielman teoreettinen viitekehys nojaa sosiaalisen konstruktionismin ajatukseen kielen olennaisesta roolista sosiaalisen todellisuuden rakentumisessa. Todellisuuden sosiaalisen rakentumisen näkökulma tarkoittaa myös sitä, että osallisuuden merkityksiä ei nähdä objektiivisina totuuksina, vaan valtasuhteiden ja eri toimijoiden intressien kautta tuotettuina. Tutkielman teoreettiseen viitekehykseen kuuluvat lisäksi osallisuuden kontekstuaalisuutta korostava osallisuuden porrasmalli, sekä deliberatiivisesta ja agonistisesta demokratiateoriasta sovelletut ajatukset hallinnon ja kaupunkilaisten vuoropuhelun luonteesta osallisuuteen liittyen.

Aineistosta nousee keskeisesti esiin kaksi osallisuuden merkityksiä tuottavaa diskurssia, jotka on nimetty vuoropuheludiskurssiksi ja mahdollistamiskurssiksi. Vuoropuheludiskurssissa osallisuuden merkitys nähdään ennen kaikkea hallinnon ja kaupunkilaisten välisenä vuoropuheluna. Kaupungin roolina tässä diskurssissa on tämän vuoropuhelun ohjaaminen, ja kaupunkilaisen tehtäväksi rakentuu vuoropuheluun osallistuminen. Mahdollistamiskurssissa osallisuuden merkitys tuotetaan kaupungin luomien mahdollisuuksien ja olosuhteiden olemassaoloksi. Kaupunki nähdään tässä diskurssissa osallisuuden mahdollistajana ja alustana, ja kaupunkilaiset toimivat näiden mahdollisuuksien ja olosuhteiden puitteissa.

Tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että osallisuuden merkitykset rakentuvat osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa itsestään selvinä pidettyinä ja hallintolähtöisesti määriteltynä. Osallisuuden merkityksiä tuottavia diskursseja ylläpidetään ja perustellaan vakuuttelulla, jossa korostuu etenkin osallisuuden käsittäminen tulevaisuuden haasteena sekä osana Tampereen mainetta. Tutkimuksessa todetaan, että osallisuuden merkitysten uskottavuuden perustelun lisäksi vakuuttelu samalla myös rakentaa ja muovaa näitä merkityksiä.

Avainsanat: osallisuus, osallistuminen, demokratia, diskurssianalyysi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1.	Johdanto	1
2.	Teoreettinen viitekehys osallisuuteen.....	3
2.1.	Aiempi tutkimus	3
2.2.	Osallisuuden rakentuminen diskursseissa ja kokemuksissa	4
2.3.	Näennäisestä aitoon osallisuuteen: Arnsteinin portaat	7
2.4.	Osallisuuden suhde demokratiaan	10
3.	Aineisto ja tutkimusmenetelmä	14
3.1.	Asiakirja-aineisto	14
3.2.	Diskurssianalyysi tutkimusmenetelmänä.....	15
4.	Tampereen osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin diskurssit ja merkitykset	18
4.1.	Vuoropuheludiskurssi	18
4.2.	Mahdollistamisdiskurssi	22
4.3.	Diskurssien vakuuttelu: osallisuus tulevaisuuden haasteena.....	26
5.	Johtopäätökset.....	29
	Lähteet	32

1. Johdanto

Osallisuuden ja osallistumisen teemat ovat merkittäviä sosiaalipoliittisen keskustelun kohteita monen eri ilmiön yhteydessä. Nykyaikana niin sanottu osallistumispuhe on jo niin suuressa suosiossa, että siitä voidaan puhua megatrendinä sekä käänteenä uudenlaiseen, kansalaisten osallistumismahdollisuuksia korostavaan puhetapaan (Meriluoto & Litmanen 2019, 7). Samalla kun osallisuuden ja osallistumisen käsitteet sekä niiden vahvistamiseen pyrkivät – ja samalla niitä määrittelevät – toimintatavat mielletään yhä enemmän itsestään selviksi osiksi sosiaali- ja kaupunkipoliittista toimintaa, niiden tosiasiallinen sisältö saattaa jäädä vähemmälle tarkastelulle. Tällöin tarvitaan kriittistä katsausta siihen, millaisia merkityksiä osallisuudelle tai osallistumiselle annetaan, ja mihin niiden taustalla olevat ihanteet loppujen lopuksi perustuvat.

Tutkielmani kohdistuu ennen kaikkea osallisuuden erilaisiin merkityksiin ja niiden konteksti- ja valtapositiosidonnaisuuteen. Tutkimuskysymykseni on, *millaisia merkityksiä osallisuudelle rakennetaan Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa*. Lisäksi tutkielmani tarkastelee kriittisesti sitä, millaisia rooleja osallisuuden toteutumisessa osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli antaa julkishallinnolle ja kansalaisille. Osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli on Tampereen kaupungin kehittämä kaupunkisuunnittelun strategia siitä, miten kaupunkilaisten osallistumista olisi syytä edesauttaa, mitä sillä tarkoitetaan ja mitä painopisteitä siinä nähdään.

Osallisuus- ja osallistumiskeskustelun suosio ei ole sattumaa, vaan toimivat osallistumismahdollisuudet sekä osallisuuden kokemus tuottavat tutkitusti hyötyjä sekä julkishallinnolle että kansalaisille. Esimerkiksi kaupunkitason päätöksenteossa ja kehittämisessä kaupunkilaisten osallisuuden voidaan nähdä olevan sosiaalisen kestävyiden sekä demokratian toteutumisen kannalta äärimmäisen tärkeää. Julkishallinnon ja kansalaisten välillä tapahtuvan yhteistyön voidaan nähdä osoittavan myös edustuksellista demokratiaa täydentävää yhteiskunnallista osallisuutta (vrt. Mäenpää, Faehnle & Schulman 2017, 242). Lisäksi kansalaisten osallisuuden kokemus on sosiaalipoliittisesti merkittävä, koska sillä on yhteys yhteisöllisen identiteetin tunteeseen ja tätä kautta sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistumiseen (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 13). Näiden etujen kautta voidaan nähdä, että kansalaisten osallisuuden mahdollistava toimintamalli kaupunkisuunnittelussa voi samalla tarjota osallistujille ikään kuin epävirallista sosiaalipalvelua.

Julkishallinnon näkökulmasta kansalaisten osallistuminen ja osallisuus on lisäksi olennainen tekijä hallinnon legitimitetin ylläpidossa (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2017, 52–53).

Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmallia kuvaava aineistoni koostuu neljästä kaupungin tuottamasta, mallia käsittelevästä asiakirjasta. Kriittisestä näkökulmasta tarkasteltuna nämä asiakirjat toimivat tekijöidensä valta-aseman kautta myös pyrkimyksenä julkishallinnon toiminnan legitimointiin, ja täten perustelemaan omia osallisuuskäsityksiään ja toimintatapojaan parhaiksi mahdollisiksi vaihtoehdoiksi. Asiakirjojen analysoinnin myötä tutkielmassani nousee myös esille, millaisin keinoin niiden esittelemää toimintaa vakuutellaan toimivaksi vaihtoehdoksi. Tutkielmani käsittelee aineistoa diskurssianalyysin keinoin, jotta merkitysten sosiaalista rakentumista, valtasuhteita ja vakuuttelun tapoja voidaan tehdä näkyviksi ja eritellä. Tampereen kaupungin mallin aineisto on kiinnostava tutkimuskohde myös siksi, että osallisuuden teemat liittyvät Tampereen yleiseen imagoon olennaisesti. Toisaalta aktiivinen ja kaupunkilaisia osallistava kaupunkikulttuuri korostuu usein Tampereen luonnehdinnoissa, mutta samalla hallinnon ja kaupunkilaisten välillä esiintyy osallisuuteen kytkeytyviä ristiriitoja, kun esimerkiksi kulttuuritoiminnan tiloja on karsittu kaupungin toimesta muuhun käyttöön. Täten onkin mielenkiintoista tarkastella, millaisen merkityksen osallisuus saa kaupungin omassa strategiassa.

On tyypillistä, että julkisessa keskustelussa osallisuutta ja osallistumista käytetään käsitteellisesti synonyymeina. Myös osallisuus- ja yhteisöllisyysmallia koskevissa asiakirjoissa näitä termejä käytetään vaihdellen, mutta samankaltaisiin merkityksiin viitaten. Tässä tutkielmassa käytössä on lähtökohtaisesti osallisuuden käsite, johon osallistuminen kytkeytyy. Osallisuus on toimijan tunne ja kokemus kuulumisesta sekä jäsenyydestä (Sassi 2002, 59). Osallistuminen sen sijaan määrittyy tässä yhteydessä konkreettiseksi toiminnaksi, joka oikealla tavalla toteutuessaan luo ja vahvistaa osallisuuden tunnekokemusta. Tämä käsitteitä toisistaan erottava määrittely tarkoittaa myös sitä, että osallisuuden tunnekokemus ja osallistumisen konkreettinen toiminta eivät automaattisesti kulje käsi kädessä yhteisvaikutteisesti: yksilö voi osallistua johonkin näennäisesti osallisuutta edistävään toimintaan, mutta tuntea silti osallisuuden kokemuksensa vajavaiseksi.

Osallisuuden ilmenemistavat, merkitykset, sekä sen edistämiseen pyrkivät julkishallinnolliset toimintatavat voidaan nähdä kontekstisidonnaisiksi. Tutkielmani analyysin kohde on nimenomaan Tampereen kaupungin malli, ja sen yleistettävyyys laajemmalle tasolle ei ole itseisarvoista. Voidaan silti nähdä, että osallisuuden sosiaalipoliittisen merkityksen korostuessa tällaista suunnittelumallia ja

sen sisältämiä osallisuuden kysymyksiä voidaan rinnastaa myös muihin osallisuutta koskeviin ilmiöihin kyseisen tapauksen ulkopuolelle, tilannekohtaisten tekijöiden vaihtelevuudesta huolimatta.

Seuraava luku keskittyy aiemman tutkimuksen esittelyn jälkeen tarkastelemaan seikkaperäisemmin tutkielmani teoreettista viitekehystä osallisuuden tematiikkaan. Painopisteinä tässä toimivat ajatukset osallisuuden sosiaalisesta rakentumisesta, sen moniasteisesta ja -laatuisesta toteutumisesta, sekä sen suhteesta demokratiaan. Tämän jälkeen esittelen tarkemmin aineistoa sekä diskurssianalyysia tutkimusmenetelmänä, jonka jälkeen edessä on itse aineiston analyysin käsittely. Viimeisessä luvussa kokoan havainnot yhteen ja pohdin niiden merkitystä laajemmassa kuvassa.

2. Teoreettinen viitekehys osallisuuteen

2.1. Aiempi tutkimus

Tässä luvussa esittelen lyhyesti kaksi aiempaa aihepiiriini liittyvää tutkimusta. Tämä antaa taustoitusta sille, millaisista lähtökohdista rakennan omaa teoreettista viitekehystäni, ja millaisena analyysini teema näyttäytyy aiemman tutkimuksen valossa. Osallisuus on yleinen aihe kaupunkisuunnittelussa, joten erilaisia strategiamalleja ja tapoja merkityksellistää osallisuutta on kontekstin mukaan vaihdellen lukemattomia. Kaupunkien strategioiden yhteys kaupunkilaisten osallisuuteen, ja toisaalta eri toimijoiden tuottamat erilaiset osallisuuden merkitykset, ovat tässäkin mielessä oiva tutkimuksen kohde, sillä vaihtoehtoisia näkökulmia ja tutkimuksellisia kiintopisteitä on löydettävissä monipuolisesti.

Osallisuuden merkitystä voidaan tulkita sekä periaatteellisena käsitteenä että käytännön toiminnassa. Seppo Kjellberg ja Raimo Kanerva (2004) käsittelevät tutkimuksessaan tamperelaisten arvomaailmoja, sekä niiden yhteyttä kestävään kehitykseen ja osallisuuteen kaupungissa. Tästä tutkimuksesta voidaan ensinnäkin huomata, että keskustelu kaupunkilaisten osallisuuden merkityksistä kaupunkisuunnittelussa on ollut aktiivista jo pidemmän ajan: tutkimusasetelman kuvailussa selviää, että kansalaiset ovat olleet kriittisiä hallinnon virallisia suunnitelmia kohtaan, mutta julkinen keskustelu on samalla myös muuttunut vuoropuhelumaisemmaksi ja täten edistänyt osallisuutta (em. 19, 26–27). Osallisuuden merkitys ja tunnekokemuksen laatu vaikuttavat siis olevan yhteydessä vuoropuhelun asteeseen. Toisaalta samainen tutkimus osoittaa, että periaatteena

osallisuuden merkitys nähdään itseisarvoisena ja toivottavana, mutta osallisuutta edistävää käytännön toimintaa suunnitellessa sen merkitys kyseenalaistuu ja osoittautuu haastavammaksi (vrt. em. 76).

Osallisuuden merkityksien rakentumista luonnehtii myös se, että kaikki merkitykset eivät ole missään kontekstissa tasavertaisia. Joillakin toimijoilla on enemmän valtaa ja ääntä määritellä tietynlaiset merkitykset oikeammiksi kuin toisilla, minkä vuoksi vaihtoehtoiset merkitykset voivat jäädä pimentoon. Tästä syystä osallisuuden merkitysten ymmärtämiseksi on myös tärkeää ymmärtää merkityksiä tuottavaa diskursiivista prosessia. Tämä nousee esiin myös Liisa Häikiön (2012) tutkimuksessa, jossa tarkastellaan tietynlaisten kansalaisosallistumisen käytäntöjen rakentumista legitiimeiksi niitä koskevissa tutkimuksissa. Häikiön tutkimuksen lopputulokset osoittavat, että tutkimuksissa rakentuvan diskurssin kautta tietyt osallistumisen muodot tunnistetaan ja oikeutetaan toisten muotojen yli, mikä samalla rakentaa tulkintoja kansalaisten asemasta sekä mahdollisuuksista (em. 431–432). Tätä voi verrata oman tutkielmani teemaan osallisuuden merkityksistä, sillä osallistumisen muotojen eriasteisen legitimitietin myötä voidaan myös tulkita, että niihin liittyvä osallisuuden tunnekokemus ja sen merkitykset ovat diskursiivisesti rakentuvia ja kontekstin mukaisesti eri tavoin arvotettuja.

Osallisuuden teemoja tarkastellessa aiemman tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että osallisuus saa toisistaan eriäviä merkityksiä riippuen sitä määrittelevästä toimijasta. Näissä kahdessa esittelemässäni aiemman tutkimuksen esimerkissä ilmenee erityisesti, että merkitykset rakentuvat huomattavan kontekstisidonnaisesti. Koska merkitykset ovat monimuotoisia ja kontekstuaalisia, niihin voidaan nähdä liittyvän myös merkityksiä tuottavien toimijoiden välisten valtasuhteiden sekä vuorovaikutuksen vaikutukset. Ajatukset kontekstisidonnaisuudesta sekä merkitysten diskursiivisesta rakentumisesta pysyvät yllä tutkielmani läpi, ja saavat lisää taustoitusta teoreettisen pohjatuksen kautta. Seuraavissa kolmessa alaluvussa käsitelen omassa tutkielmassani käyttämäni teoreettisen viitekehyksen eri osia.

2.2. Osallisuuden rakentuminen diskursseissa ja kokemuksissa

Osallisuuden käsite on monitulkintainen ja sidoksissa siihen kontekstiin, missä sitä kulloinkin käsitellään. Osallisuuden tunnekokemuksen ilmentymät ovat subjektiivisia, eivätkä ne ole itsessään suoranaisesti havaittavissa, vaan niiden voidaan nähdä pikemminkin heijastuvan ihmisten hyvinvointiin ja toimintaan laajemmassa mielessä. Täten osallisuutta ei ole hedelmällistä määrittää

yhtenä, helposti osoitettavana asiana, jota joko on tai ei ole. Sen sijaan tutkielmani lähestyy osallisuuden käsitettä ennen kaikkea tarkastelemalla sitä, millaisia merkityksiä eri tahot ja kontekstit luovat osallisuudelle, ja miten näitä merkityksiä arvioidaan. Tässä lähestymistavassa osallisuuden merkitys voidaan nähdä sosiaalisesti rakentuvana. Sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta objektiivista totuutta ”oikeasta” osallisuudesta ei siis ole, vaan sen merkitykset ja käsitykset muovautuvat eriasteisen sosiaalisen vuorovaikutuksen, etenkin kielen kautta (Berger & Luckmann 1966, 47–52). Tämän vuorovaikutuksen tuottamat diskurssit muodostavat osallisuudesta tietoa, joka vakiintuessaan voi saavuttaa aseman, jossa osallisuuden tietyt merkitykset koetaan objektiivisesti pätevinä ja siten jätetään samalla kyseenalaistamatta (vrt. em. 69–74).

Mikäli osallisuuden merkitykset nähdään sosiaalisesti rakentuvina, on myös huomioitava, kenen toimesta ja mistä asemasta käsin näitä merkityksiä tuottavia diskursseja luodaan. Hallinnon tuottama, kansalaisten osallistumiseen kannustava tai muulla tavoin osallisuuden merkityksiä rakentava puhe on kriittisesti tarkasteltavissa, koska tällöin kyseessä on valtapositiosta lähtöisin oleva diskurssi, joka voi vahvistaa tietynlaisen osallisuuskäsityksen asemaa objektiivisena totuutena. Kyse on siis siitä, kenellä on valta määritellä osallisuuden ja osallistumisen merkityksiä tuottavan diskurssin säännöt (Rättilä & Rinne 2017, 112). Samalla vallanpitäjien kannattama diskurssi on lähtökohtaisesti se, jonka mukaan tietty toiminta määritellään yhteiskunnassa toivotuksi ja oikeaksi tavaksi tehdä asiat (em. 102–103).

Varsinkin osallisuuden tavoiteltavuutta korostavan osallisuus- ja osallistumispuheen suosion kasvun myötä valtapositioiden sekä niiden tuottamien merkitysten suhde on olennainen kriittisen tarkastelun kohde. Voidaan nähdä, että nykyisessä vallitsevassa diskurssissa osallisuutta ja osallistumista pidetään itsestään selvänä ja itseisarvoisena (Meriluoto & Litmanen 2019, 7–8). Tämä diskurssi pitää sisällään myös osallisuuden ja osallistumisen merkityksellistämisen tavan, jossa sitä pidetään normatiivisesti toivottuna asiana ja ikään kuin sisäänkirjoitettuna hyvään ja järkevään kansalaisuuteen. Näin osallisuuden merkityksen kyseenalaistaminen vähenee, mutta samalla sen yhteys valtasuhteisiin sekä vaihtoehtoiset, erilaisista näkökulmista juontuvat merkitykset jäävät taka-alalle. (Rättilä & Rinne 2017, 102–103.) Lisäksi valtadiskurssi voi häivyttää osallisuuden tilannesidonnaisuutta: Leino (2006, 118) mainitsee, että osallisuuden ja osallistumisen normatiivisten oletuksien sijaan olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, millaisessa konkreettisessa tilassa osallisuuden kokemukseen kytkeytyvä osallistuminen milloinkin tapahtuu.

Valtasuhteiden huomioimisen tärkeyttä korostava ajattelutapa on tiiviissä yhteydessä sosiaalisen konstruktionismin paradigmaan. Se, että osallisuus nähdään itseisarvoisena osoituksena järkevästä ja hyvästä kansalaisuudesta, on sen merkitysten sosiaalisen rakentumisen tuotosta. Bergerin ja Luckmannin (1966) ajatuksia mukaillen osallisuudesta on sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta rakennettu instituutioituneita merkityksiä, jotka määrittelevät sen olemusta esimerkiksi ”järkevä” ja ”hyvä”. Saman voidaan nähdä pätevän myös siihen, millaiset toimenpiteet nähdään sopiviksi tavoiksi vahvistaa kansalaisten osallisuutta.

Näitä osallisuuden ja sen toteuttamisen tapojen merkityksiä myös toistetaan yhteiskunnan instituutioiden taholta niitä legitimoiden, jotta niiden valta säilyisi vaihtoehtoisten merkitysten yli. Toisin sanoen osallisuuden ymmärtäminen tietyllä tavalla on sosiaalisen toiminnan tulosta, ja tietyn näkemyksen legitimoituminen ”faktaksi” on yhteydessä sitä legitimoivien toimijoiden yhteiskunnalliseen valtaan. (Em. 119–125.) Tiedon instituutioitumista ja legitimaatiota vahvistava sosiaalinen toiminta tapahtuu kielellisten diskurssien kautta: diskurssit uusintavat sosiaalista todellisuutta, rajaavat sen tarkastelun näkökulmia, sekä osoittavat eri toimijoille erilaisia asemia (Leino 2006, 21–22).

Diskurssit ovat aina kontekstisidonnaisia, ja omassa tutkielmassani kontekstina toimii Tampereen kaupunki ja sen toteuttama strateginen suunnittelu. Kaupunki on erityinen konteksti, jossa todellisuuden sosiaalisen rakentumisen ajatus yhdistyy kaupungin konkreettiseen, fyysiseen tilaan. Sassin (2002, 148) mukaan kaupunki pelkistyy suunnittelussa usein lähinnä fyysiseksi ympäristöksi, mikä ei jätä tilaa kaupunkilaisten kokemukselle kaupungista symbolisena ja sosiaalisena ympäristönä. Tästä näkökulmasta asukkaiden osallisuuden tunnekokemus saattaa eriytyä radikaalistikin konkreettisesta osallistumisen toiminnasta. Kaupungin käsittäminen sosiaalisena ympäristönä antaa sijaa osallisuuden ymmärtämiselle laajemmassa, kokemuksellisemmassa ja sosiaalisesti rakentuneemmassa mielessä. Samalla juuri tämä kaupungin sosiaalisen tilan ajatus tuo mukanaan myös huomion valtasuhteiden ja eri toimija-asemien erilaisten intressien vaikutuksesta suunnitteluun (em. 153).

Analysoimani strategiset asiakirjat voidaan nähdä yhtenä vuorovaikutuksellisenä keinona rakentaa sosiaalista todellisuutta kaupungin sosiaalisessa ympäristössä, julkishallinnon edustajien valta-positiosta käsin. Mikäli osallisuutta ja osallistumista pidetään itseisarvoisesti tavoiteltavana asiana, julkishallinnon tuottamassa diskurssissa osallisuudelle esitetään tarve, sekä perustelut tämän tarpeen legitimoinnille (Bäcklund 2019, 147). Se, millaiselle osallisuudelle julkishallinto tuottaa ja

uusintaa tarvetta perustelevaa diskurssia, saattaa poiketa kansalaisten osallisuuden tunnekokemuksesta. Osallisuuden voidaan nähdä merkitsevän kokemusta osallisen omaehtoisesta sitoutumisesta asiaan (Lappalainen 2019, 142–143), jolloin tämän kokemuksen tulisi syntyä ennen kaikkea kansalaisten omasta toiminnasta, ei julkishallinnon ”ylhäältä alas” tuottaman osallisuuskurssin seurauksena. Seuraava alaluku havainnollistaa tätä julkishallinnon ja kansalaisten välistä mahdollista näkemyseroa osallistumisen portaiden viitekehyksen avulla.

2.3. Näennäisestä aitoon osallisuuteen: Arnsteinin portaat

Osallisuuden kontekstisidonnaisuutta sekä monimuotoisuutta voidaan havainnollistaa yhdistämällä ajatus sen sosiaalisesta ja kokemuksellisesta rakentumisesta Sherry R. Arnsteinin (1969) klassiseen osallistumisen portaiden malliin. Kuten osallisuuden diskurssiivisuuden ajatus osoittaa, tutkielmassani osallisuus määrittyy ilmiöksi, joka ei milloinkaan ole itsestäänselvyys. Toisin sanoen toiminnan kutsuminen esimerkiksi yhteisölliseksi tai yhteistoiminnalliseksi ei automaattisesti luo tosiasiallisia mahdollisuuksia osallisuuteen. Helena Leino (2006) esimerkiksi tutki väitöskirjassaan Tampereen Vuoreksen suunnitteluprosessia ja kansalaisten osallistumisen mahdollisuuksia siihen. Tässä tapauksessa osallistuminen ei kansalaisten näkökulmasta vaikuttanut varsinaiseen suunnitteluun millään tavalla, vaan kyse vaikutti olevan lain velvoittamasta, näennäiseksi jääneestä osallistamispyrkimyksestä. Tämä esimerkki osoittaa, että eri toimija-asemat voivat tuottaa osallisuudelle ja osallistumiselle erilaisia merkityksiä, joissa kansalaislähtöinen merkitys voi jäädä syrjään ja osallistuminen jäädä keinotekoiselle tasolle, julkishallinnon legitimointipyrkimykseksi (em. 77–81).

Hallintolähtöiset, pelkästään ylhäältä alaspäin sanellut näkemykset ja toimenpiteet vaikuttavat käytännön tasolla myös siihen, millaiseksi kansalaisten kokemus roolistaan ja asemastaan muodostuu. Kuten osallistuminen, myös tosiasiallinen osallisuuden kokemus voi siis olla aitoa tai jäädä näennäiseksi. Arnsteinin (1969) kehittämä osallistumisen portaiden malli hahmottelee tähän liittyen eriasteisia osallistumisen tasoja: alimmilla tasoilla kansalaisten näennäinen osallistuminen toimii pikemminkin vallan työkaluna eikä kansalaisilla ole aitoa funktiota, kun taas ylemmillä tasoilla kansalaisilla on yhä enemmän toimivaltaa neuvotteluissa, kumppanuuksissa ja prosessien hallinnassa.

Ennen mallin tarkempaa käsittelyä on syytä ottaa huomioon, että sanatarkassa käännöksessä Arnstein puhuu mallissaan nimenomaan osallistumisesta, ei suoranaisesti osallisuuden kokemuksesta. Tästä käsite-erosta huolimatta porrasmalli sopii kuitenkin myös osallisuuden kokemuksen ja diskursiivisten merkitysten tarkasteluun, sillä osallistumisen näennäisyys tai tosiasiallisuus heijastavat olennaisesti hallinnon ja kansalaisten välisiä valtasuhteita sekä sitä, millaisia merkityksiä kansalaisten osallisuudelle rakennetaan. Tällöin kansalaisten kokemus osallisuudestaan syntyy myös näiden tekijöiden vaikutuksesta, ja se voidaan nähdä samankaltaisena porrasmaisena jatkumona näennäisen ja tosiasiallisen välillä. Hallinnon ja kansalaisten osallisuudelle antamien merkitysten välisen mahdollisen epäsuhtan voidaan nähdä johtuvan siitä, että valtapositiosta toimivien hallinnon tahojen osallisuusdiskurssi on rakentunut totuudeksi, vaikka se poikkeaisikin kansalaisten käytännön osallisuuden tunteesta.

Arnsteinin mallissa on yhteensä kahdeksan porrasta, joista kaksi alinta kuvaavat toimintaa, jossa kansalaisten tosiasiallista osallistumista ei oikeastaan tapahdu (Nonparticipation), kun taas kolmeen kaikista ylimpään portaaseen laskettavassa toiminnassa on kyseessä kansalaisten eriateinen aito valta vaikuttamiseen (Degrees of citizen power). Alimpien ja ylimpien porrasryhmien välissä on kolme keskitason porrasta, joissa kansalaisia otetaan selkeämmin mukaan toimintaan, mutta joissa valta-asemien erot päätöksentekijöiden ja kansalaisten välillä ovat silti selkeästi esillä ja vaikuttavat käytännön vaikutusmahdollisuuksiin (Degrees of tokenism). (Arnstein 1969, 218–223.)

Mallin avulla osallistumisen – ja sovellettuna samoin myös osallisuuden kokemuksen – tosiasiallisen toteutumisen aste voidaan nähdä jatkumona, eikä vain binäärisenä ”on tai ei ole” -ilmiönä. Kyseessä on samanlainen kontekstisidonnaisuuden korostuminen kuin tutkielmaani ohjaavassa merkitysten sosiaalisen rakentumisen viitekehyksessä. Sovellettu osallisuuden porrasmalli havainnollistaa sitä, millä tavoin diskurssit rakentavat osallisuuden merkityksiä sosiaalisessa todellisuudessa. Hallinnon tuottama valtakurssi osallisuuden toteutumisesta perustuu siihen, että osallisuudelle nimetään tietynlaiset merkitykset, joita sitten pyritään legitimoimaan. Porrasmallin hyöty tutkielmani kannalta on sen osoitus siitä, että annetut merkitykset voivat olla ristiriidassa keskenään riippuen niitä rakentavan tahon toimija-asemasta – eli esimerkiksi päätöksentekijä ja kansalainen voivat nähdä osallisuuden merkityksen hyvinkin erilaisena. Tätä voidaan verrata Bergerin ja Luckmannin (1966, 121–126) ajatukseen vaihtoehtoisten, kilpailevien sosiaalisten todellisuuksien olemassaolosta, jolloin diskursiivisia merkityksiä tulee ylläpitää niiden vallan säilyttämiseksi, esimerkiksi kielen keinoin. Seuraavaksi nostan Arnsteinin mallista esimerkinomaisesti esiin muutaman osallistumisen portaan, joita voidaan myös hyödyntää tarkastellessa osallisuuden merkitysten rakentumista.

Kaikista alin porras, manipulaatio (Manipulation), kuvastaa radikaaleimmin toimintaa, jossa aito osallistuminen jää täysin nimelliseksi. Tässä sitä käytetään lähinnä hallinnon tahojen puheessa retorisenä keinona päätösten perusteleamiseen, ilman että kansalaiset ovat käytännössä osallistuneet toimintaan juuri ollenkaan; esimerkiksi ”ruohonjuuritason osallisuuden edistäminen” voi olla itsessään terminä vetoava, ilman että sen käsitteiden sisältöä avataan tai sen konkreettista toimivuutta määritellään. (Arnstein 1969, 218). Kyse on tällöin retoriikan kautta rakentuvista diskursseista, joissa esimerkiksi hallinnon tahojen nimittämä merkitys osallisuudelle rakentuu kiistämättömänä tosiasiana (Mäkinen 2008, 40). Näin ollen kansalaisten omat merkitykset jäävät pimentoon, jolloin ei välttämättä kiinnitetä huomiota esimerkiksi siihen, ovatko hallinnon mahdollistamat kansalaisvaikuttamisen tavat kansalaisille aidosti mielekkäitä (vrt. Bäcklund 2019, 152). Kansalaisten omat merkitykset sivuuttamalla myös heidän aidon osallisuuden asteensa voi jäädä vähäiseksi.

Diskurssit rakentuvat sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta, ja porrasmallista voidaan nostaa hyödyllisiksi esimerkeiksi myös keskitason informoinnin (Informing) ja konsultoinnin (Consulting) portaat, joissa vuoropuhelu rakentuu erityisen merkittäväksi tekijäksi osallistumisen toteutumiselle. Vuoropuhelun olennaisuus porrasmallin mukaisessa osallistumisen tai osallisuuden asteen kasvamisessa alimmilta portailta keskitason portaille on myös huomionarvoista. Informoinnin portaalla kansalaisia informoidaan heidän oikeuksistaan sekä vaihtoehdoistaan, mutta vuorovaikutus pysyy yksisuuntaisena hallinnon viranomaisilta kansalaisille. Konsultoinnin portaalla vuorovaikutus on jo vastavuoroisempaa, ja kansalaisten mielipiteitä tiedustellaan päätöksentekoon liittyen. Näiden mielipiteiden todellinen arvo päätöksenteossa voi silti jäädä osoittamatta. (Arnstein 1969, 219–220.)

Vuorovaikutuksen tärkeyden korostaminen osallisuuden toteutumisessa on perusteltua (esim. Jäntti, Airaksinen & Haveri 2017, 46–48), mutta sovellettu porrasmalli osoittaa, ettei se automaattisesti luo aitoa osallisuutta, vaan pikemminkin toimii ”lähtölaukauksena” sitä kohti, verrattuna alimpien portaiden selkeämpään osallisuuden puutteeseen. Keskitason portaat havainnollistavat tilanteita, jossa vuoropuhelu on tuonut mukaan myös kansalaisten toimijuuden tunnistamista, mutta toiminta ei silti ole tasavertaista, vaan hallinnosta lähtevää ja sen ohjaamaa. Tästä näkökulmasta tutkielmani aineiston asiakirjat voidaan nähdä hallintolähtöisenä viestintänä, jossa osallisuuden merkitystä luodaan ilman, että kansalaisia osallistetaan näiden merkitysten rakentamiseen itsessään.

Ylimmillä porrastasoilla osallistuminen, ja sovelletusti myös osallisuus, ovat tosiasiallisimmin toteutuvaa. Kyseessä on ennen kaikkea vallan uudelleenjakaminen hallinnon ja kansalaisten kesken,

mitä voi tapahtua mallin mukaan esimerkiksi erilaisten yhteissuunnitteluväylien organisoinnin ja neuvotteluiden kautta. Vaikka valtaa uudelleenjakava neuvottelu on yhtä lailla vuorovaikutusta, huomionarvoista on, että Arnsteinin mukaan tasavertaisemmin jaettu valta on yleensä kansalaisten itse ottamaa, jolloin hallinto ei ole oma-aloitteisesti sitä heille myöntänyt. (Arnstein 1969, 221–223). Voidaan siis ajatella, että intressien pakonomaiseen yhteensovittamiseen tähtäävän vuoropuhelun sijaan aidon osallisuuden lähde on kansalaisista itsestään lähtevä, omaehtoinen toiminta. Vuoropuhelun toteutumiseen panostaminen ensisijaisena ja tai itseisarvoisena osallisuuden merkityksenä voi jättää tosiasiallisen osallisuuskokemuksen näin ollen näennäiseksi, kuten mallin keskitason portaissa. Viimeisessä teoreettista viitekehystäni koskevassa alaluvussa esittelen, miten osallisuuden merkityksiä voi pohtia demokratiaan liittyvien teorioiden näkökulmasta.

2.4. Osallisuuden suhde demokratiaan

Osallisuuden aidon kokemuksen voidaan nähdä olevan olennainen osa demokratian toteutumista. Koska kansalaisten osallisuus lasketaan usein yhdeksi demokraattisen toiminnan peruspilariksi, sen perustavanlaatuiset merkitykset voivat jäädä pimentoon tai kyseenalaistamatta myös demokratian näkökulmasta. Koska sekä osallisuus että demokratia ovat kontekstista ja toimijoiden asemista riippuen monitulkintaisia käsitteitä, myös niiden yhteys toisiinsa on erittäin monimuotoinen. Tämän tutkielman puitteissa keskityn lähinnä siihen, miten kaksi erilaista näkökulmaa demokratiaan pitävät sisällään myös erilaisia merkityksiä osallisuudesta. Esittelemäni demokratia- ja suunnitteluteoriat käsittelevät osallisuuteen liittyen ennen kaikkea valtasuhteissa tapahtuvaa vuoropuhelua ja toimijoiden väliseen konsensukseen pyrkimisen arvoa. Kuten aiemmin olen teoriakatsauksessani kertonut, vuorovaikutus ja osallisuus ovat toisiinsa tiukasti yhteyksissä: osallisuuden merkitykset rakentuvat sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta, ja vuoropuhelu on porrasmallin mukaisesti osallisuuden astetta osittain määrittävä tekijä, vaikkei se aitoa osallisuutta takaisikaan. Tästä syystä onkin hedelmällistä tarkastella, mitä annettavaa näillä demokratianäkemyksillä ja niihin kytkeytyvillä suunnitteluteorioilla on pohdinnalle osallisuuden merkitysten rakentumisesta.

Käsittelemäni demokratian ja suunnittelun näkökulmat ovat deliberatiivinen demokratiateoria ja siitä juontuva kommunikatiivinen suunnitteluteoria, sekä agonistinen demokratia-/suunnitteluteoria. Demokratia- ja suunnitteluteorioiden voidaan nähdä olevan keskenään rinnakkaisia, jolloin demokratiateorioihin kytkeytyvät suunnitteluteoriat ovat ikään kuin käytännön tason ilmentymiä niiden taustalla olevista demokratia-ajatuksista (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 344). Demokratia- ja

suunnitteluteorioita käsitelläänkin kirjallisuudessa usein rinnakkain (esim. em. 334). Selkeyden vuoksi käytän jatkossa ennen kaikkea deliberatiivisen ja agonistisen demokratiateorian käsitteitä, jolloin lasken näitä vastaavat suunnitteluteoriat niihin sisäänrakennetuiksi. Deliberatiivinen ja agonistinen demokratiateoria näkevät osallisuuden merkityksen painopisteet ja toteutumisen tavoitteet keskenään eri tavoin. Aluksi käsittelen deliberatiivista mallia, jonka jälkeen vertaan sitä sen saaman kritiikin myötä vaihtoehtoiseen, agonistiseen malliin.

Lauri Siisiäisen (2019, 113) mukaan deliberaatiolla voidaan tarkoittaa ennen kaikkea dialogia ja argumenttien vaihtoa. Deliberatiivisessa demokratiateoriassa, kuten myös siihen kytkeytyvässä kommunikatiivisessa suunnitteluteoriassa, korostuu etenkin eri toimijoiden välinen tasavertainen vuoropuhelu sekä tämän kautta tapahtuva yhteneväisiin intresseihin ja konsensukseen pyrkiminen (Bäcklund, Häkli & Schulman 2017, 8). Tässä ajattelutavassa erilaisten toimijoiden erilaiset intressit ja mielipiteet nähdään yhteensovittavina, jolloin tavoiteltavan yhteisymmärryksen kautta seuraa toivottuja asioita, kuten osallisuuden toteutumista. Deliberatiivinen demokratiateoria tunnistaa siis eri toimijoiden (kuten hallinnon tahojen ja kansalaisten) olemassaolon, ja näkee osallisuuden merkityksen ennen kaikkea näiden toimijoiden välisessä vuoropuhelussa. Ajattelutavan voidaan täten nähdä implikoivan, että mikäli myös kansalaiset ovat olleet mukana intressejä yhteensovittavassa dialogissa esimerkiksi kaupunkisuunnittelun prosessissa, heidän osallisuutensa on lähtökohtaisesti toteutunut.

Osallisuuden merkitysten sosiaalisen rakentumisen ajatusta silmällä pitäen deliberatiiviseen demokratiateoriaan sisältyvät ennakko-oletukset ovat huomionarvoisia. Deliberaatioon osallistuessaan toimijoiden voidaan nähdä omaksuvan lähtökohtaisia oletuksia, jotka ovat välttämättömiä tämänkaltaisen vuoropuhelun toiminnalle. Ensinnäkin konsensukseen pyrkiminen hyväksytään kyseenalaistamattomaksi tavoitteeksi (Siisiäinen 2019, 116–117), jonka lisäksi deliberaatio itsessään nähdään rationaalisena toimintana, jossa konsensuksen myötä saavutetaan paras mahdollinen ratkaisu (vrt. Sassi 2002, 111). Tämä piirre osoittaa samalla, kuinka deliberaatio sosiaalisena toimintana järjestää, ylläpitää ja uusintaa sosiaalista todellisuutta sen diskurssien kautta, samalla asettaen tiettyjä merkityksiä objektiivisiksi totuuksiksi (vrt. Berger & Luckmann 1966). Osallisuutta koskien on tärkeää huomata, että deliberatiivinen prosessi ei ensisijaisesti pyri konsensukseen osallisuuden merkityksestä eri osapuolille, vaan tämä merkitys voidaan nähdä jo etukäteen määriteltynä. Tällöin tavoiteltava konsensus koskee pikemminkin käytännön suunnittelua, jossa osallisuuden merkitys on jo muodostunut tietynlaiseksi.

Deliberaatio voidaan nähdä mentaliteetin lisäksi myös käytännön työkaluna. Kun hallinto mahdollistaa tahojensa ja kansalaisten välistä deliberaatiota, tästä muodostuu myös hallinnolle keino saavuttaa tavoitteitaan, hyödyntää kansalaisyhteisön resursseja, sekä vahvistamaa luottamusta ja hallinnollista legitimitettiään (Siisiäinen 2019, 114–115). Mikäli deliberaatio nähdään hallinnon työkaluna, voidaan sen samalla nähdä ylläpitävän tietynlaista osallisuuden merkitystä tuottavaa diskurssia, missä pääasiassa tai ainoastaan deliberaation kautta rakentuva osallisuus on suotavaa. Tässä mielessä deliberaatiota voidaan verrata edellisessä alaluvussa esitellyn sovelletun osallisuuden porrasmalliin, ennen kaikkea keskitason portaisiin. Deliberatiivisessa prosessissa kansalaiset eivät ”ota valtaa itselleen” (ylempään porrastagoon verrattuna), vaan osallisuuden asteen voidaan nähdä rakentuvan lähinnä vuoropuhelun kautta. Vuoropuhelun arvo osallisuuden merkityksen rakentumisessa sen sijaan on tässä jo valmiiksi hallinnon taholta määritelty valtadiskurssi.

Yleinen kritiikki deliberatiivista demokratiateoriaa kohtaan liittyykin juuri sen taipumukseen häivyttää eri toimija-asemien välisiä valtasuhteita. Edellä mainitussa prosessissa osallisuusdiskurssi rakentuu deliberaatiosta huolimatta hallinnon ohjauksen kautta, jolloin valta-asetelman myötä vaihtoehtoiset diskurssit jäävät näkymättömiksi, ja osallisuuden vuoropuheluun kytkeytyvä merkitys otetaan annettuna (vrt. Rättilä & Rinne 2017, 102–103, 112). Vastaavasti deliberatiivisen teorian oletus rationaalisen argumentoinnin objektiivisuudesta ja valtasuhteiden ulkopuolisuudesta on usein haastettu idealistiseksi ja kilpailevat käsitykset sivuuttavaksi (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 341). Toisin sanoen voidaan ajatella, että deliberaatio saattaa aidon, tasavertaisen neuvottelun sijaan toimia hallinnon työkalulla legitimoida itselleen suotuisinta sosiaalista todellisuutta (vrt. Berger & Luckmann 1966) vaihtoehtoisten todellisuuksien yli, jolloin esimerkiksi osallisuuden merkityksen määrittävät deliberaatiossa etukäteisesti sellaisiksi, jotka ovat vallanpitäjille kaikista sopivimpia. Tähän verrattuna kansalaislähtöisempi diskurssi saattaisi korostaa spontaanimpia ja ”normaaleiksi” koetuista tavoista poikkeavia osallisuuden merkityksiä ja toimintatapoja, jotka saattaisivat olla hallinnon näkökulmasta ennakoitavissa olevaan toimintaan verrattuna epäsuotavia (vrt. Lappalainen 2019, 133).

Toimijoiden välisiä ristiiriitoja ja keskenään poikkeavia intressejä on mahdollista tarkastella myös Mouffen (2000) kehittämän agonistisen demokratiateorian kautta. Tiivistettynä tässä näkökulmassa sekä erimielisyydet että valtasuhteet tunnustetaan ja nähdään perustavanlaatuisena osana demokraattista suunnittelua. Verrattuna deliberatiiviseen malliin, agonistinen demokratiateoria korostaa myös konfliktien näkyviksi tekemisen tärkeyttä (Bäcklund, Häkli & Schulman 2017, 8) eikä täten suhtaudu niihin niinkään negatiivisesti tai välttelevästi. Agonistisen näkökulman kritiikki

deliberatiivista demokratiateoriaa kohtaan pohjautuu ennen kaikkea ajatukseen siitä, että deliberaation korostamaan rationaaliseen argumentointiin kuuluu aina valtasuhteille alisteista neuvottelua ja suostuttelua (Mouffe 2000, 94–98). Neuvotteluja ja vuoropuhelua ohjaavat sosiaaliset olosuhteet ja roolit rakentuvat siten erityisesti vallasta käsin, jolloin deliberatiivisen näkökulman taipumus jättää valtasuhteet huomioimatta näyttäytyy epäpätevänä tapana käsittää demokratian toimintaa (Bäcklund & Mäntysalo 2010, 341).

Valtasuhteiden huomioon ottamisen myötä agonistinen demokratiateoria ei kannata deliberatiivisen demokratiateorian tavoitetta intressien yhteensovittamisesta jaetuksi yhteisymmärrykseksi, sillä agonistisessa näkökulmassa mahdolliseen konsensukseenkin saavutaan toimijoiden keskenään erilaisten yhteiskunnallisten ja henkilökohtaisten kokemusten kautta. Tämän vuoksi universaalin ja rationaalisen konsensuksen sijaan suunnitteluprosessien tavoitteena tulisi olla toisistaan eriävien todellisuuksien esillä pitäminen ja niiden kohtaamisen tukeminen. (Em. 342–343.) Agonismissa vastakkaiset näkökulmat ja risteävät intressit näyttäytyvät demokratiaan kuuluvina osina, eikä niitä tai niiden valtaan perustuvia lähtökohtia ole tarvetta häivyttää (Mouffe 2000, 102–105).

Osallisuuden merkitysten sosiaalista rakentumista ajatellen agonistinen demokratiateoria tuo mukanaan tärkeän ajatuksen erilaisten todellisuuskäsitysten rinnakkaisesta olemassaolosta. Erilaisten todellisuuskäsityksien ja niitä rakentavien valtasuhteiden olemassaolon tunnistaminen avaa myös näkemystä osallisuuden merkitysten rakentumisen sosiaaliselle prosessille. Voidaan ajatella, että vaikka agonistinen näkökulma ei karsi pois osallisuudelle etukäteen päätettyjä merkityksiä toimijoiden vuorovaikutuksessa, se kuitenkin tekee niitä näkyvämmäksi ja tällöin enemmän haastettaviksi. Avoimen erimielisyyden esille tuomisen kautta toimijat voivat ikään kuin kamppailla osallisuuden merkitysten ymmärryksestä ilman toisiinsa kohdistuvaa vihamielisyyttä (vrt. Rättilä & Rinne 2017, 103).

Näiden erilaisten demokratia- ja suunnittelunäkökulmien avulla voidaan myös arvioida hallinnon ja kansalaisten välistä yksisuuntaistakin vuorovaikutusta ja siinä rakentuvia diskursseja esimerkiksi osallisuuden merkityksestä. Annetaanko erilaisten intressien ja todellisuuskäsitysten olemassaololle huomiota, vai pyritäänkö niitä pikemminkin häivyttämään? Kuinka paljon ennako-oletuksia näihin diskursseihin sisältyy? Nämä ajatukset mielessä pitäen siirryn seuraavassa luvussa teoreettisesta viitekehyksestä aineiston ja tutkimusmenetelmän käsittelyyn.

3. Aineisto ja tutkimusmenetelmä

3.1. Asiakirja-aineisto

Tutkielmani aineisto koostuu neljästä Tampereen kaupungin tuottamasta, kaupunkilaisten osallisuutta käsittelevästä asiakirjasta. Kaikki asiakirjat liittyvät Tampereen osallisuus- ja yhteisöllisyysmalliin, eli kaupungin laatimaan strategiaan siitä, miten osallistumista ja osallisuutta olisi syytä edesauttaa, sekä mitä merkityksiä ja painopisteitä kaupunki niille antaa. Asiakirjat, kuten julkishallinnon dokumentit yleensäkin, ovat vapaasti saatavissa sähköisessä muodossa, jonka vuoksi niiden tarkasteluun ei kuulu eettisiä tietosuojakysymyksiä. Asiakirjat ovat seuraavat:

- 1) Ote kaupunginhallituksen pöytäkirjasta (10.6.2019), jossa ehdotettu Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli hyväksyttiin. Olennaisinta pöytäkirjassa on osuus, jossa mallin käyttöönottoa perustellaan. 5 sivua.
- 2) Powerpoint-esityksen diat kaupunginhallituksen kehittämiskokouksesta (10.6.2019), jossa uusi, kokouksessa hyväksytty osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli esitellään perusteellisesti. 33 sivua.
- 3) Powerpoint-esityksen diat kaupunginvaltuuston seminaarista (6.6.2016), jossa esitellään uudempaa mallia edeltänyt malli. Näissä kahdessa mallissa on paljon samankaltaisuuksia ja uudempi malli pikemminkin täydentää vanhempaa kuin korvaa sitä. Molemmat mallit rakentavat kuvaa osallisuudesta ja siitä, mitä siihen liittyen pidetään tärkeänä. 17 sivua.
- 4) Asiakirja ”Tampereen strategia 2030” (hyväksytty 13.11.2017); tulevaisuusorientoitunut ja kaupungin kehittämistä ohjaava strateginen asiakirja, johon uusi osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli pohjautuu. Suurin osa asiakirjasta käsittelee muita kuin teemaani liittyviä asioita, mutta joukossa on myös osallistumiseen liittyvää asiaa. 27 sivua.

Asiakirjojen konteksti, tuottaja ja käyttötarkoitus vaikuttavat olennaisesti niiden kirjalliseen tyyliin. Aineistona toimivat asiakirjat ovat Tampereen kaupungin päätöksentekoelementtien ja asiantuntijoiden luomia, jonka myötä niiden teksti on kauttaaltaan ytimekästä, formaalin tyylistä sekä kielellisesti oikeaoppista, ilman esimerkiksi vertauskuvallisuutta tai muunlaista selkeiden kielikuvien kautta asioiden esittämistä. Kaksi neljästä aineiston asiakirjasta on Powerpoint-diaesityksiä, mikä vaikuttaa

niissä käytetyn kielen yksinkertaistettuun ja lyhytsanaiseen tyyliin, jossa käytettyjä käsitteitä ei välttämättä avata kovin syvällisesti.

Kielellisen tyylin lisäksi tärkeä osa asiakirjojen kontekstia on siihen niiden suhde tuottajiensa valta-asemaan. Asiakirjat ovat kaupungin julkishallinnon edustajien tekemiä, ja täten rakentavat osallisuuden merkityksiä nimenomaan tästä toimija-asemasta käsin, pyrkien julkishallinnon toiminnan ja sen kannattamien merkitysten vahvistamiseen. Tämän vuoksi asiakirjoja analysoidessa on tärkeää rakentaa kuvaa tekstin lähettäjän ja vastaanottajan erilaisista rooleista, ja miten teksti itsessään näitä määrittää näitä rooleja (Keränen 2008, 55–56). Merkitysjärjestelmän sosiaalisen rakentumisen näkökulman mukaisesti nämä asiakirjat voidaan nähdä kielen keinoin tehtävänä valtakäytön uusintamisena. Legitimoinnin tarpeen vuoksi asiakirjojen kontekstissa on olennaista myös niiden vakuutteleva luonne: asiakirjojen tehtävänä on myös perustella, miksi kyseiset strategiset mallit ovat oikeutettuja ja suotavia ottaa käyttöön. Osallisuuden merkitysten rakentumista tarkastellessaan analyysi kiinnittää näin ollen huomiota myös siihen, millä tavoin juuri tätä osallisuuskäsitteitä rakennetaan legitimeiksi.

Asiakirjojen tapaa vakuutella edustamiensa käsitysten oikeellisuutta voidaan tutkia tekstin retoriikan tarkastelun kautta. Retoriikan huomioon ottaen taustalla on traditio, jossa retoriikka nähdään politiikan tekemisen välineenä. Kun teksti toimii retorisenä politiikan tekemisen välineenä, siihen kuuluu myös eräänlaisia ennalta määritettyjä ja täten itsestään selvinä pidettyjä esisopimuksia siitä, mitä pidetään esimerkiksi tavoiteltavina tai hyvinä asioina. (Keränen 2008, 37.) Kuten aiemmin teoreettisen viitekehyksen osiossa olen hahmotellut, esimerkiksi osallisuus voidaan nähdä tällaisena esisopimuksena. Seuraavassa alaluvussa esittelen diskurssianalyttistä tutkimusmenetelmää tarkemmin, kerron sen piirteistä ja orientaatioista juuri omaa tutkielmaani koskien, ja perustelen sen sopivuutta tutkielmani aineiston analysointiin.

3.2. Diskurssianalyysi tutkimusmenetelmänä

Analysoin edellä esittelemiäni strategisia asiakirjoja diskurssianalyttisellä otteella. Diskurssianalyttinen lähestymistapa tutkimuksen tekemiselle on pikemminkin ohjaava viitekehys kuin varsinainen spesifi menetelmä, joten sen alle kuuluu moninainen valikoima tästä lähestymistavasta juontuvia käytännön sovelluksia. Näitä erilaisia diskurssianalyttisen viitekehyksen alle kuuluvia menetelmiä yhdistävät tietyt painopisteet aineiston käsittelyssä.

Painopisteet koskevat ennen kaikkea diskurssianalyttiseen perinteeseen kuuluvaa oletusta kielenkäytön vaikutuksesta sosiaalisen todellisuuden ja merkitysten rakentumisessa. Lisäksi diskurssianalyysi pyrkii tekemään näkyväksi eri toimijoiden asemia ja niiden vaikutusta merkitysten syntymiseen. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 25–26.)

Diskurssianalyttisen tutkimuksen ydin on siis aineistossa rakentuvien merkitysten analysointi suhteessa niiden kontekstiin sekä sosiaaliseen toimintaan (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 166). Tutkimusmenetelmänä diskurssianalyysi mukailee samanlaista teoriapohjaa, kuin tutkielmani viitekehys ylipäättään: sosiaalisen konstruktionismin ajatus kielen olennaisesta roolista sosiaalisen todellisuuden rakentumisessa on merkittävä ohjenuora diskurssianalyttiseen tutkimukseen (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 163). Tämän yhteisen paradigman myötä diskurssianalyysi onkin sopivin vaihtoehto tutkielmani aineiston analysoinnille. On myös tärkeää ottaa huomioon, että diskurssianalyttisessä lähestymistavassa tutkija pyrkii olemaan asettamatta aineistolle ennalta määriteltäviä tulkintoja, vaan tarkastelee aineistoa mahdollisimman avoimin mielin (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 78–79).

Kielenkäytön merkityksiä rakentavan luonteen ja eri toimijoiden asemien ymmärtämisen myötä diskurssianalyttinen lähestymistapa tekee myös näkyväksi merkitysten rakentumiseen vaikuttavat valtasuhteet toimijoiden välillä. Tämä painopiste mahdollistaa sen, että valtasuhteiden vaikutus osallisuuden merkityksien rakentumiseen ei jää aineistoa analysoidessa pimentoon, vaan pikemminkin nousee selkeästi esiin. Diskurssianalyttisessä näkökulmassa valtaan on huomionarvoista, että valtasuhteet eivät ole diskurssien ulkopuolisia vaikuttajia, vaan ne rakentuvat yhtä lailla sosiaalisessa toiminnassa (em. 77). Valtasuhteet diskursseissa rakentuvat siten ennen kaikkea niin, että tietty merkitys saa objektiiviseksi totuudeksi rakennetun aseman.

Kun valtasuhteiden rakentuminen ja toimijoiden toisistaan eriävät asemat huomioidaan, voidaan tunnistaa vaihtoehtoisten merkitysten olemassaolo valtakurssissa rakentuvan ”totuuden” lisäksi. Tästä syystä diskurssianalyttinen lähestymistapa peilautuu osuvasti myös aiemmassa luvussa käsiteltyihin demokratiateorioihin ja niiden vaikutukseen merkitysten rakentumiseen. Diskurssianalyysin kautta voidaan tarkastella, millaisia merkityksiä esimerkiksi osallisuudelle on sisäänrakennettu ennen deliberaation kaltaista vuoropuhelua, ja toisaalta myös sitä, tunnistetaanko sosiaalisessa toiminnassa myös rinnakkaisten todellisuuskäsitysten olemassaolo agonistisen ajattelun tapaan. Osallisuutta ja eri tahojen rooleja voidaan diskurssianalyttisen ajattelutavan mukaan

merkityksellistää monin rinnakkaisin tavoin (em. 32), jolloin valtasuhteiden rakentuminen määrittää, mikä näistä merkityksistä legitimoituu vahvimaksi.

Myös diskurssianalyysin painottama kontekstisidonnaisuuden merkitys (esim. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 141) tekee tästä menetelmällisesti sopivan tavan lähestyä aineistoani. Asiakirjojen virallinen sävy, sekä Tampereen kaupungin rooli sekä päätöksentekijätahona että samanaikaisesti asiakirjojen tuottajana ovat molemmat tärkeitä, nimenomaan kontekstiin sidottuja piirteitä, jotka vaikuttavat osallisuuden merkitysten sekä roolien rakentumiseen. Aineistoni strateginen ja asiakirjamainen tyyli on olennainen kielenkäytön tapoihin vaikuttava vuorovaikutuskonteksti, kun taas asiakirjojen tuottajan julkishallinnollinen rooli tuo niille kulttuurista kontekstia (vrt. Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 38–40). Kielenkäytön, valtasuhteiden ja kontekstin painopisteiden myötä diskurssianalyysin avulla on mahdollista etäännyttää asiakirjojen teksti sen luonnolliseksi koetusta merkityksestä (vrt. Keränen 37) ja paneutua tapoihin, jolla sen taustalla olevat diskurssit rakentavat merkityksiä.

Jäsentääkseni sitä, millainen diskurssianalyysi on kyseessä nimenomaan omassa tutkimuksessani, käytän apunani Jokisen, Juhilan ja Suonisen (2016, 267–310) rakentamaa diskurssianalyyttisen tutkimuksen karttaa, jossa diskurssianalyysin erilaisia tyylejä jaotellaan niiden painotusten mukaan. Analyysissani kiinnitän huomiota siihen miten tiettyä, osallisuuden merkitystä tuottavaa versiota sosiaalisesta todellisuudesta rakennetaan, joten tutkimuksellinen otteeni kiinnittää huomiota merkitysten tuottamisen tapoihin. Vakuuttelevuus on tärkeä piirre asiakirjojen kontekstissa, ja tätä voidaan tutkia retorisen analyysin kautta. Tällöin keskitytään ennen kaikkea siihen, miten tietty merkitys rakennetaan vakuuttavaksi ja kannatettavaksi. Lisäksi diskurssianalyysini orientaatio on kriittinen, sillä tarkastelen osallisuuden merkitysten rakentumista nimenomaan diskursseihin liittyviä valtasuhteita silmällä pitäen.

Aloitin analyysini etsimällä sieltä tutkimuskysymykseeni liittyviä toistuvia teemoja. Tämän teemoittelun tarkoituksena oli jäsenellä aineiston sisältöä sen suhteen, mitkä asiat tuntuivat toistuvan usein tai olevan erityisen painotettuja. Teemat voidaan samalla nähdä myös aineistossa ilmenevinä diskursseina, joiden myötä osallisuuden merkitykset sekä toimijoiden roolit rakentuvat. Toistuvia ja painotettuja teemoja yhdisteltyäni olen poiminut aineistosta esille kaksi merkittävää diskurssia: vuoropuheludiskurssin ja mahdollistamisdiskurssin. Kumpikin näistä diskursseista rakentaa osallisuudelle merkityksiä, sekä samalla myös määrittää kaupungille ja kaupunkilaisille ”osallisuuden

toteuttamiseen” liittyviä rooleja. On tärkeää ottaa huomioon, että en näe näitä kahta erittelemääni diskurssia toisiaan poissulkevinä vastapareina, vaan pikemmin rinnakkaisina ja samanaikaisina.

Seuraavassa luvussa esittelen nämä kaksi diskurssia. Nostan analyysissä myös esille diskursseja havainnollistavia esimerkkejä aineistosta ja pohdin näiden diskurssien luonnetta suhteessa tutkielmani teoreettiseen viitekehykseen. Kuten aiemmin on mainittu, myös retorinen vakuuttelu korostuu aineistoni kontekstissa, joten sen vaikutus ei ole tutkimuskysymyksestäni irrallinen. Tästä syystä käsittelen vielä erikseen seuraavan luvun kolmannessa alaluvussa sitä, millä tavoin Tampereen osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin asiakirjoissa vakuutellaan rakennettujen osallisuuden merkitysten pätevyyttä.

4. Tampereen osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin diskurssit ja merkitykset

4.1. Vuoropuheludiskurssi

Ensimmäinen aineistosta esiin noussut teema liittyy ennen kaikkea osallisuuden merkitysten ja vuoropuhelun yhteyteen. Vuoropuhelu osoittautui tärkeäksi osallisuuden merkityksiä rakentavaksi tekijäksi jo teoreettisen viitekehysten tarkastelussa: kielenkäytön rooli merkitysten sosiaalisessa rakentumisessa, demokratiateorioiden erilaiset näkökulmat vuoropuhelun tarkoituksista, sekä sovelletun osallisuuden porrasmallin ajatus vuoropuhelun merkityksestä porrastasojen välillä korostavat, että osallisuuden rakentuminen ei koskaan ole vuoropuhelusta irrallaan. Tampereen osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa vuoropuhelun olennaisuus korostuu samankaltaisesti. Tämä merkitys näyttäytyy paikoitellen niin vahvana, että jäsenitelemässäni vuoropuheludiskurssissa vuoropuhelu ei ainoastaan toimi osallisuuden merkityksen rakentumisen keinona, vaan se itsessään rakentuu osallisuuden merkitykseksi. Toisin sanoen vuoropuheludiskurssissa toteutunut osallisuus on kansalaisten ja julkishallinnon yhteistä, toimivaa vuoropuhelua. Selkeyden vuoksi esitän analyysissäni aineistosta poimitut, diskursseja ilmentävät katkelmat kursivoituina. Esimerkkinä siitä, miten vuoropuhelu muovautuu osallisuuden rakentajasta osallisuuden merkitykseksi, toimii pöytäkirjaotteen seuraava lausunto:

”Osallisuus määritellään toimintatavaksi, joka tulee huomioida kaikessa kaupungin tekemisessä; lähtökohtaisesti kaiken suunnittelun ja päätöksenteon tulisi olla avointa, vuorovaikutteista ja keskustelevaa.” (Tampereen kaupunki 2019a.)

Vastaavanlainen osallisuuden diskursiivinen merkitys vuoropuheluna toistuu vahvana ja kyseenalaistamattomana läpi asiakirjojen, joten tätä voidaan pitää selkeänä valtadiskurssina. Asiakirjoissa rakennetaan kielen kautta osallisuutta ja vuoropuhelua toisistaan erottamattomiksi, ja tätä diskurssia legitimoidaan ja ylläpidetään toiston kautta. *”Tiedon avoimuus ja vuoropuhelu”* nostetaan osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa yhdeksi osallisuuden päämuodoista, jonka lisäksi *”mahdollisuuksista viestiminen ja läpinäkyvästi ja vuorovaikutteisesti toimiminen”* esitetään yhtenä osallisuutta edistävän toimintatavan ydinperiaatteista (em. 2019b; 2017). Tässä diskurssissa osallisuuden merkitystä tuotetaan kielen kautta, rakentamalla vuoropuhelu osallisuuden sisäänkirjoitetuksi merkitykseksi, josta seuraa myös vaihtoehtoisten määritelmien huomiotta jättämistä.

Huomattava piirre tässä diskurssissa on, että vuoropuhelua ei mainita mallissa yhtenä osallisuuden tavoitteista. Myös tätä voidaan tulkita niin, että vuoropuhelu osallisuuden merkityksenä ja sen toteutumisen ilmentymänä nähdään itsestään selväksi ja itseisarvoiseksi rakentuneena – asiana, jota ei erikseen tarvitse tavoitella, vaan joka syntyy osallisuuden mukana. Diskurssin voimakkuutta kuvaa myös se, että Tampereen strategia 2030 –asiakirjassa (em. 2017) osallisuutta tai vuoropuhelua ei kumpakaan ole mainittu strategian tavoiteltavissa tuloksissa. Tällä diskurssilla vaikuttaa olevan vankka perusta jo entisestään, sillä myöskään nykyistä edeltävässä strategiamallissa vuoropuhelua ei mainita yhtenä osallistumisen onnistumisen edellytyksistä, toisin kuin esimerkiksi *”selkeän johtamisen ja vastuun”* sekä *”riittävät resurssit”* (em. 2016).

Asiakirjoissa ei myöskään esitetä perusteluja osallisuuden tuotetulle merkitykselle vuoropuheluna, tai yhtä korostuvia vaihtoehtoisia tulkintoja. Tutkielmani viitekehyksen valossa myös tämä ilmiö näyttäytyy kriittistä tarkastelua tarvitsevana: jos merkitys on sosiaalisesti rakentunut itseisarvoiseksi, millaisena sen tosiasiallinen toteutuminen tällöin nähdään? Sosiaalinen todellisuus, jossa edellä mainitut diskursiiviset merkitykset rakentuvat, on vahvan hallintolähtöisesti ylläpidettyä. Merkitysten sosiaalisen rakentumisen näkökulmasta vuoropuheludiskurssille tuotetaan asiakirjojen kautta normatiivista asemaa, jossa osallisuuden merkitys vuoropuheluna nähdään objektiivisena totuutena: ilman vuoropuhelua ei ole osallisuutta. Vuoropuhelu on täten hallinnon näkökulmasta helposti perusteltavissa oikeaoppiseksi ja järkeväksi toimintatavaksi (vrt. Rättilä & Rinne 2017, 102–103). Kriittisen analyttisesta näkökulmasta katsoen on kuitenkin huomioitavaa, että tämä hallinnon

valta-positiosta lähtevä sosiaalisen todellisuuden merkityksellistämisen tapa on vain yksi vaihtoehtoista todellisuuksista, eikä se osu automaattisesti yhteen kaupunkilaisten kokemuksellisen todellisuuden kanssa. Vuoropuhelua määritellään asiakirjoissa tietynlaiseksi korostamalla esimerkiksi *”kaupungin verkkosivujen ja muun viestinnän”* sekä *”keskustelutilaisuuksien”* roolia (Tampereen kaupunki 2019b), mutta samalla sen yhteys kaupunkilaisten osallisuuden tunnekokemukseen ja vaihtoehtoihin todellisuuskäsityksiin voi jäädä tämän legitimoidun valtakurssin myötä pimentoon.

Kuten olen aiemmin tutkielmani aikana osoittanut, vuoropuhelulla on olennainen osuus myös Arnsteinin (1969) porrasmallista sovelletun viitekehyksen mukaisessa, osallisuuden portaiden välisessä siirtymisessä. Toisaalta tämä porrasmalli kuvastaa myös mahdollista epäsuhtaa hallinnon diskurssien rakentamien todellisuuksien ja kaupunkilaisten osallisuuden tosiasiallisen tunnekokemuksen välillä. Osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin vuoropuheludiskurssia analysoidessa porrasmalliin verraten voidaan tulkita, että vuoropuhelun itseisarvoisuus ja rakentuminen osallisuuden merkitykseksi peittävät myös alleen sitä, millainen vuoropuhelu vaikuttaa osallisuuden vahvistumiseen ja millainen ei.

Kaupungin esittelemät toimintatavat voidaan nähdä osittain asettuvan porrasmallin keskitason informoinnin ja konsultoinnin portaille (Arnstein 1969, 219): esimerkiksi *”mahdollisuuksista viestiminen”* sekä *”tilan, tiedon, neuvonnan ja ohjauksen käyttöön tarjoaminen”* (Tampereen kaupunki 2017) ilmaisevat selkeästi yksisuuntaista tiedottamisviestintää hallinnolta kaupunkilaisille. Toisaalta osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyssä kuvataan myös esimerkiksi *”asukasraatien hyödyntämistä”* sekä *”asiakkaiden asiantuntemuksen ja kokemuksen hyödyntämistä”* (em. 2019b), jotka voidaan nähdä asettuvan konsultoinnin portaalle. Vuoropuhelua ei kuitenkaan tässäkään eksplisiittisesti mainita työkaluna, vaan sen diskursiivinen merkitys vaikuttaa yhä säilyvän automaattisesti osallisuuteen sisäänrakennettuna. Samalla on huomionarvoista, että edellä mainitut toimintatavat ovat selkeän hallintolähtöisiä; kaupunki ikään kuin valjastaa asukkaidensa resursseja, mutta oman ohjauksensa ja lähtökohtiensa kautta. Tässä mielessä vuoropuheludiskurssi ilmentää sovelletun porrasmallin ajatusta siitä, että osallisuuden ja vuoropuhelun yhteys ei ole automaattinen, ja hallintolähtöinen vuoropuhelun ohjaaminen ei välttämättä ole aitoa osallisuuden tunnekokemusta tuottavaa.

Vuoropuheludiskurssissa kaupunki tuntuu myös luonnehtivan asemoitumistaan osallisuutta ja demokratiaa kohtaan. Seuraava *”tiedon avoimuuden ja vuoropuhelun”* periaatetta avaava katkelma

osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelystä havainnollistaa tätä kaupungin asemoitumisen rakentumista:

”Arvostamme asukkaiden, asiakkaiden, yhteisöjen ja yritysten erilaisia näkemyksiä. Käymme näkemyksistä aitoa keskustelua ja olemme avoimia uusille ideoille. Pidämme tiedon käytettävissä olevista palveluista, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sekä päätöksenteosta avoimesti ja helposti saatavilla.” (Tampereen kaupunki 2019b.)

Vuoropuheludiskurssin taustalla on kauttaaltaan vahva yhteys deliberatiivisen demokratian ajattelutapaan. Hallintolähtöiset asiakirjat tunnistavat kaupunkilaisten olemassaolon, rakentavat vuoropuhelun tärkeydelle ja tasavertaisuudelle ennakko-oletuksia, sekä kytkevät osallisuuden merkityksen tiukasti vuoropuheluun. Ylempään katkelmaan sisältyy merkittävä määrä diskursiivisesti ennalta määriteltyjä piirteitä vuoropuheluun liittyen: näkemyksistä käydään ”aitoa keskustelua” ja erilaisia näkemyksiä arvostetaan. Katkelmaa voidaan kuitenkin tulkita niin, että ”aito keskustelu” toimii ikään kuin reaktiona näille erilaisille näkemyksille. Vaikka keskustelun luonnetta ei tarkenneta, tähän diskurssiin voidaan nähdä kuuluvan deliberatiiviselle demokratiateorialle ominainen ajatus yhteisymmärrykseen pyrkimisen tavoitteesta: toisistaan eriäviä näkemyksiä voi olla, mutta tavoitteena on kuitenkin päästä niiden ”yli”. Deliberaatio on vuoropuheludiskurssissa rakentunut rationaaliseksi ja oikeaoppiseksi toiminnaksi. Samalla vuoropuhelu nähdään deliberatiivisen ajatuksen hengessä myös hallinnon ohjaamana: kaupungin tehtäväksi asetetaan *”tiedon avoimuudesta ja kaupunkilaisten kanssa käytävästä vuoropuhelusta huolehtiminen”* (Tampereen kaupunki 2019a).

Tässä diskurssissa rationaaliseksi toiminnaksi ja osallisuuden merkitykseksi rakentuneelle vuoropuhelulle nähdään myös haaste. Diskurssissa kaupunkilaisista erotetaan omaksi osuudekseen niin sanotut hiljaiset ryhmät. *”Hiljaisten ryhmien osallistaminen”* ja *”hiljaisten ryhmien tavoittaminen”* nostetaan mallissa esiin selkeinä haasteina. Mallin periaatteina ja painopisteinä mainitaan *”hiljaisten väestöryhmien osallistumisen edistäminen”* ja *”varmistaminen, että myös hiljaiset ryhmät saavat äänensä kuuluviin”*. (Tampereen kaupunki 2019b.) Tulkitsen tätä niin, että näillä ryhmillä tarkoitetaan sitä osaa kaupunkilaisista, joiden ei nähdä osallistuvan tähän itseisarvoisena pidettyyn vuoropuheluun. Kaupunki tarvitsee deliberaation toteutumista, jotta vuoropuhelun asema osallisuuden merkityksenä ja sen oikeuttama hallintolähtöisyys pysyvät legitimoituina. Täten hiljaiset ryhmät rakennetaan asiakirjoissa toimivan osallisuuden haastajina – ryhminä, jotka tulee saada yhdistettyä hallintolähtöisen vuoropuhelun piiriin. Agonistisesta näkökulmasta tämä vuoropuheludiskurssin yhteisymmärryksen tavoittelu näyttäytyy kritisoitavana, ja sen kautta voidaan ajatella myös hiljaisten ryhmien roolia laajemmin. ”Hiljaisuus” ei ole

välttämättä tappio osallisuudelle, vaan sitä voidaan pitää myös vuoropuhelun itseisarvoisuutta korostavasta valtakurssista poikkeavana, vaihtoehtoisena sosiaalisena todellisuutena. Agonistisen lähestymistavan mukaan ”hiljaisuutta” tulisi tällöin pitää esillä, eikä pyrkiä häivyttämään hallinnon toimesta.

Vuoropuheludiskurssi rakentaa hallintolähtöisen vuoropuhelun osallisuuden ydinmerkitykseksi, jolloin ilman vuoropuhelua osallisuutta ei nähdä olevan, ja toisin päin. Samanaikaisesti näille konstruktiolle on diskurssissa tuotettu merkittävä määrä ennako-oletuksia niiden rationaalisuudesta ja toimivuudesta, jolloin niitä ei erikseen perustella. Vuoropuhelu näyttäytyy ”ainoana oikeana tapana” osallisuudelle, jolloin sen lähtökohdista poikkeaminen, esimerkiksi ”hiljaisuus” rakentuu haasteeksi. Vuoropuheludiskurssi asettaa hallinnolle ohjaavan roolin osallisuutta koskien, ja kaupunkilaisten rooliksi rakentuu hallintolähtöiseen vuoropuhelutoimintaan osallistuminen.

4.2. Mahdollistamisdiskurssi

Toisena aineistosta esiin nousseena diskurssina esittelen mahdollistamisdiskurssin. Tämä diskurssi kytkeytyy osallisuuden merkityksen rakentumisen lisäksi erityisesti kaupungin ja kaupunkilaisten väliseen roolijakoon. Mahdollistamisdiskurssi ei sulje pois vuoropuheludiskurssia, vaan ne esiintyvät aineistossa keskenään rinnakkain. Mahdollistamisdiskurssissa kaupungin rooli rakentuu osallistumisen – ja tästä johdettuna myös osallisuuden tunnekokemuksen – mahdollistajaksi ja alustaksi. Toisin sanoen hallinto rakentaa tässä diskurssissa itselleen perustavanlaatuista asemaa, sillä ilman kaupungin oikeaoppista mahdollistamistoimintaa osallisuus ei ole mahdollista. Kaupungin vastuulla on mahdollistaa, että kaupunkilaiset voivat toimia osallisuuden kokemusta tuottavalla tavalla. Tätä diskurssia ilmentää esimerkiksi seuraava katkelma osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyn kohdasta, jossa kuvataan osallisuutta kaupungin toimintatapana:

”Toimimme kumppanina ja mahdollistajana asukkaille, yrityksille ja yhteisöille. Luomme alustoja ja mahdollisuuksia verkostoitua, kokeilla ja kehittää yhdessä.” (Tampereen kaupunki 2019b.)

Lisäksi ”yhteisöllisyyden ja kansalaistoiminnan mahdollistaminen” nostetaan samaisessa asiakirjassa yhdeksi osallisuuden ja yhteisöllisyyden ydinperiaatteeksi (em.). Tätä voidaan tulkita niin, että roolien jakamisen lisäksi tämäkin diskurssi tuottaa myös merkitystä osallisuudelle itsessään. Osallisuus näyttäytyy mahdollistamisdiskurssin valossa hallintolähtöisesti luotujen mahdollisuuksien

olemassaolona. Käytännössä nämä mahdollisuudet voivat aineiston perusteella olla toteutettuja monin erilaisin tavoin, kuten ”*digitaalisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisellä*” sekä ”*harrastamisen ja matalan kynnyksen toimintamahdollisuuksien parantamisella*” (em.).

Mahdollistamisdiskurssin tuottamaa osallisuuden merkitystä, sekä siihen liittyvää roolijakoa, vahvistetaan esimerkiksi pöytäkirjaotteessa: ”*Periaatteiden mukaan ... kaupunki mahdollistaa yhteisöllisyyden ja kansalaistoiminnan*”. Tällä tavalla mahdollistaminen nimetään strategisista periaatteista juontuvaksi, mikä ylläpitää sen rakentumista oikeaoppiseksi ja hyväksi toimintatavaksi. Lisäksi pöytäkirjaotteessa mahdollistamisen ensiarvoista tärkeyttä rakennetaan määrittämällä ”*kaikkien kuntalaisten yhdenvertaisen osallistumisen mahdollistaminen*” sekä ”*innostumisen mahdollistaminen*” olennaisiksi tavoitteiksi mallin strategiassa. (Tampereen kaupunki 2019a.) Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että mahdollistamisdiskurssissa kaupungin välttämättömäksi tuotettu rooli osallisuuden mahdollistajana näyttäytyy itsestään selvänä. Tulkitsen tätä sosiaalisen rakentumisen viitekehyksen kautta niin, että tämä diskurssi toimii osallisuuden merkityksen tuottamisen lisäksi myös tapana legitimoida kaupungin toimintaa, sekä osallisuus- ja yhteisöllisyysmallia. Kun kaupungin välttämättömyys osallisuuden mahdollisuuksien luojana nähdään kyseenalaistamattomana, sen osallisuuteen tähtäävä toiminta, sekä ylipäätään hallinnon ”puuttuminen” osallisuuden toteuttamiseen, rakentuvat rationaalisesti perustelluiksi sekä vahvasti instituutioituneiksi (vrt. Berger & Luckmann 1966). Strategia 2030 -asiakirjassa mahdollistamisdiskurssia tuotetaan näin:

”Tampereella jokaisella on mahdollisuus osallistua, vaikuttaa, kohdata muita ihmisiä ja toteuttaa itseään. Kaupunki on alusta asukkaiden ja yhteisöjen aktiivisuudelle ja yhdessä tekemiselle.

Tamperelaisia kannustetaan aktiiviseen, omaa ja yhteisöjen hyvinvointia edistävään toimintaan luomalla olosuhteita ja tarjoamalla omaehtoisuutta tukevaa tietoa ja ratkaisuja.”

(Tampereen kaupunki 2017.)

Nämä toteamukset tuottavat kielen kautta selkeitä mahdollistamisdiskurssiin liittyviä positioita sekä kaupungille että kaupunkilaisille. Yhdessä tekeminen ja yhteisöllisyys toimivat kaupungin alustan puitteissa, ja kaupunki luo olosuhteet aktiiviseen toimintaan. Kuten yllä olevasta katkelmasta voidaan tulkita, mahdollistamisdiskurssissa kaupunkilaisia ei kuitenkaan aseteta passiiviseen rooliin, sillä konkreettinen osallisuutta merkitsevä toiminta nähdään silti asukkaiden tekemänä. Tämän diskurssin kautta hallinnon elintärkeä rooli osallisuuden mahdollisuuksien luojana rakentuu objektiivisena totuutena. Kuten aiemmin esitellyssä vuoropuheludiskurssissa, myös tässä todellisuutta rakennetaan

hallintolähtöisestä valta-asemasta käsin, jolloin vaihtoehtoiset ja mahdollisesti kansalaislähtöisemmät todellisuuden merkityksellistämisen tavat jäävät pimentoon.

Valtasuhteet vaikuttavat kaupungin ja kaupunkilaisten toimijuuksiin, ja mahdollistamiskurssissa kaupunki rakentaa itse itselleen toimijuutta osallisuuden ohjaamisessa: strategiaa kuvaavassa aineistossa mainitaan esimerkiksi kaupungin ”*vastuu osallisuuden tukemisesta*”, ”*kaikkien asukkaiden kiinnittymisestä huolehtiminen*” ja ”*Tampereen hengen ylläpitäminen*” (Tampereen kaupunki 2017). Kun tämä valtakurssi tuottaa hallinnolle vastuullisen ja aloitteellisen roolin osallisuuden mahdollistamisessa, vaihtoehtoisten todellisuuksien voidaan nähdä liittyvän korostetummin kaupunkilaisten omaan toimijuuteen. Kuten olen teoriaosiossa maininnut, omaehtoisuuden on todettu olevan merkittävä tekijä osallisuuden kokemukselle (Lappalainen 2019, 143). Mahdollistamiskurssia analysoidessa voidaan kuitenkin pohtia, kuinka paljon tilaa kaupunkilaisten omaehtoisesti tuotetuille osallisuuden kokemuksille annetaan, kun tämä valtakurssi rakentaa osallisuutta mahdollistavat olosuhteet hallintolähtöisesti luoduiksi. Tässä kurssissa kaupunkilaisten omaehtoisuus ei varsinaisesti ole tunnistamatonta – esimerkiksi joukkorahoitusmallia perustellaan ”*keinona edistää kuntalaisten omaehtoista aktiivisuutta*” (Tampereen kaupunki 2019b) – mutta omaehtoisuudenkin merkitys rakentuu kaupungin mahdollistamien olosuhteiden puitteissa.

Omaehtoisuuden tunnistamisesta huolimatta kaupunkilaisten aktiivista toimijuutta korostavan vaihtoehtoisen todellisuuden voidaan tulkita jäävän valtakurssin peittoon. Tämä kriittisen kurssianalyysin näkyväksi tekemä valtasuhde ja sen mukainen roolijako ovat myös tarkasteltavissa Arnsteinin (1969) porrasmallista sovelletun ajattelutavan kautta. Mahdollistamista määritetään aineistossani alustojen ja resurssien antamiseksi hallinnolta kaupunkilaisten käyttöön: esimerkiksi yhteisöllisyyden ja kansalaistoiminnan mahdollistamisen periaate määritellään osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyssä seuraavasti: ”*luomme asukkaille, asiakkaille, yhteisöille ja yrityksille uusia mahdollisuuksia hyödyntää kaupungin resursseja kuten ympäristöä, osaamista, tiloja ja dataa*” (Tampereen kaupunki 2019b).

Mahdollisuuksien ja olosuhteiden antamisen ”ylhäältä alas” hallinnolta kaupunkilaisille voidaan nähdä olevan eniten yhteydessä porrasmallin keskitason informoinnin portaaseen, jossa tietoa ja muita hyödynnettäviä resursseja tuotetaan ja siirretään hallintolähtöisesti. Tosiasiallisen osallisuuden toteutumisessa tällä portaalla on mallin mukaan ongelmia, koska informointi jää yksisuuntaiseksi, jolloin myös omaehtoisuus voi tunnistamisesta huolimatta jäädä nimelliseksi. (Arnstein 1969, 219.)

Porrasmalliin suhteuttaen mahdollisuuskurssissa osallisuuden kokemuksen hallintolähtöinen merkitys saattaa olla ristiriidassa kaupunkilaisten omaehtoisten näkemysten kanssa, mikäli vaihtoehtoisille diskursseille ei anneta tilaa. Mahdollistaminen voi toisaalta myös olla onnistunutta tosiasiallisen osallisuuden luomista, jos asukkaiden omaehtoiselle toiminnalle ja ennen kaikkea siitä muodostuville osallisuuden merkityksille ja toteutumistavoille annetaan tasavertaista arvostusta.

Vastaavasti kuin vuoropuheludiskurssissa, myös mahdollistamiskurssi heijastaa deliberatiivisen demokratiateorian ajatuksia. Mahdollistaminen voidaan nähdä deliberaationa siinä mielessä, että se on hallinnon ja kaupunkilaisten välistä, mutta hallinnon ohjaamaa vuorovaikutusta. Mahdollistamisessa tavoitellaan yhteisymmärrystä luomalla olosuhteita sellaiselle osallisuudelle, jonka hyvydestä vallitsee oletettu yhteinen ymmärrys hallinnon ja kaupunkilaisten välillä. Aiempaan sosiaalisen rakentumisen pohdintaan viitaten tämä yhteisymmärrys on kuitenkin hallintolähtöisten valtakurssien vaikuttamaa. Osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyssä mainitaan, että osallistuva budjetointi, yksi osallisuuden mahdollistamista tavoittelevista keinoista, ”*parhaimmillaan edistää yhteisten näkemysten syntymistä*” (Tampereen kaupunki 2019b). Deliberaation hengessä myös tässä diskursiivisessa toiminnassa yhteisten näkemysten syntyminen nähdään tavoiteltavana ja itsestään selvästi hyvänä (vrt. Siisiäinen 2019, 116–117).

Teoriaosiossani olen maininnut, että eri toimija-asemien välisten valtasuhteiden huomiotta jättäminen on deliberaatiolle tyypillistä, jolloin myös vaihtoehtoiset kurssit voidaan helposti sivuuttaa. Tämän voidaan tulkita esiintyvän myös mahdollistamiskurssin kannattamassa deliberaatiossa, sillä osallisuuden mahdollisuudet käsitetään lähestulkoon pelkästään hallintolähtöisten olosuhteiden ja mahdollistamiskeinojen kautta. Mahdollistamiskurssin voidaan näin ollen nähdä ilmentävän myös teoriaosiossa käsittelemääni ajatusta, jonka mukaan deliberaatio voi toimia hallinnon työkaluna ja täten legitimoida niitä osallisuuden – tai osallisuuden mahdollisuuksien – muotoja, jotka ovat hallinnon näkökulmasta suotavimpia (vrt. Lappalainen 2019, 133). Seuraava katkelma aineistosta osoittaa, kuinka mahdollistamiskurssi legitimoi itseään ja tuottamiaan roolijakoja:

”Kaupunki on parhaimmillaan yhteisöjen yhteisö, johon asukkaat identifioituvat ja kiinnittyvät eri tavoin. Tulevaisuudessa yhdessä tekemisen merkitys korostuu ja kasvaa. Samalla ympäröivä yhteisö haastaa kaupunkia laajentamaan rooliaan perinteisestä kumppanista enemmän mahdollistajaksi ja erilaisten alustojen tarjoajaksi.”

(Tampereen kaupunki 2017.)

Tämän katkelman perusteella mahdollistamiskurssia voidaan tulkita niin, että kaupungin asema osallisuudelle välttämättömänä mahdollistajana on kaupungille itselleen suotuisin, sillä tällöin hallinnon toimintaa voidaan perustella kannatettavaksi, ja sen legitimaatio säilyy. Tämän vuoksi kaupunki legitimoii asemaansa perustelemalla sitä esimerkiksi tulevaisuuden haasteisiin vastaamisella. Tähän tulkintaan soveltaen agonistisempi näkökulma mahdollistamiskurssiin voi sen sijaan tehdä näkyvämmäksi myös hallintolähtöisten mahdollisuuksien ulkopuolisia vaihtoehtoja osallisuuden toteutumiselle, ja täten kyseenalaistaa, kuinka suuressa roolissa hallintolähtöinen mahdollistamiskurssi voi loppujen lopuksi olla tosiasiallisen osallisuuden toteutumisessa. Kaupunkilaisten kokemusta osallisuuden merkityksistä, tai osallisuuden toteutumisen keinoista, ei voida tätä ajattelutapaa soveltaen määritellä pelkästään hallinnon valtakurssin tuottaman todellisuuden viitoittamana. Agonistinen näkökulma korostaa myös vaihtoehtoisten näkemysten tärkeyttä, jolloin merkitysten määrittelyssä tulisi nostaa esiin myös kaupunkilaisten omaehtoisen osallisuuden mahdollistamisen ja sen tuottamat merkitykset.

4.3. Diskurssien vakuuttelu: osallisuus tulevaisuuden haasteena

Kun valtakurssin kautta legitimoidaan merkityksiä osallisuudelle, niiden uskottavuutta tulee myös vakuutella. Vakuuttelun prosessin voidaan nähdä olevan käytännössä kielen kautta toteutettava keino tiedon legitimointiin ja instituutioitumisen tavoitteluun (vrt. Berger & Luckmann 1966). Retorisen diskurssianalyysin kautta näitä vakuuttelun tapoja voidaan tehdä hallinnon tuottamasta tekstistä näkyviksi (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 338; Keränen 2008, 37). Tässä alaluvussa esittelen aineistoni asiakirjoissa esiintyneitä, mallin uskottavuuden perusteluun hyödynnettyjä vakuuttelun keinoja. Nämä kytkeytyvät myös aiempaan analyysiini, sillä vakuuttelu ylläpitää vuoropuhelu- ja mahdollistamiskurssien valta-asemaa, sekä rakentaa diskursiivisesti niitä perustelluiksi ja järkeviksi. Lisäksi vakuuttelussa ei ainoastaan perustella osallisuudelle annettuja merkityksiä, vaan niitä myös rakennetaan vakuuttelussa itsessään käytettävän retoriikan kautta. Aineistossani vakuuttelua tehtiin etenkin määrittelemällä osallisuuden teemat tulevaisuuden haasteiksi, ja toisaalta myös vetoamalla Tampereen maineeseen osallisuutta tukevana kaupunkina. Nämä keinot eivät ole ainoita retorisia käytäntöjä, joita asiakirjoista voidaan havaita, mutta niiden diskursiivisen voimakkuuden ja aiemmin esittelemiini diskursseihin kytkeytymisen vuoksi nostan nämä keinot tarkemman käsittelyn kohteiksi.

Osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin diskursseissa korostuu tulevaisuuteen kohdistuva orientaatio. Esimerkiksi Strategia 2030 -asiakirjassa rakennetaan tätä orientaatiota asemoimalla kaupunkia suhteessa tulevaisuuden muutoksiin: *”Tampereen kaupunki on uuden edessä, sillä sen roolissa ja tehtäväkentässä tapahtuu merkittäviä muutoksia”*. Vastaavasti strategiaa, johon osallisuus- ja yhteisöllisyysmalli perustuu, perustellaan uskottavaksi kertomalla sen rakentuvan suhteessa tulevaisuuteen: strategia *”perustuu tunnistettuihin tulevaisuuden muutostekijöihin”*. (Tampereen kaupunki 2017.) Osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin kerrotaan olevan *”päivitetty vastaamaan paremmin Tampereen strategian asettamiin tavoitteisiin ja tunnistettuihin toimintaympäristön muutoksiin”* (em. 2019a). Tulevaisuusorientaation myötä mallissa tuotettuja merkityksiä ja näkemyksiä voidaan perustella ajankohtaisiksi vastauksiksi muutoksiin, jotka rakentuvat ulkopuolelta tuleviksi ja väistämättömiksi. Tulevaisuuden muutokset rakentuvat retoriikan kautta vaikuttamaan tosiasioilta, joiden merkitykset eivät ole riippuvaisia tulkitsejien positioista (vrt. Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 351–353). Tällöin myös osallisuuden merkityksiä tai toimijoiden roolijakoja määrittävät diskurssit eivät näyttäyty hallintolähtöisinä legitimaatiopyrkimyksinä, vaan rationaalisina vastauksina ympäristön haasteisiin.

Osallisuuden merkitysten kannalta merkittävää tässä tulevaisuusorientaatiossa on, että osallisuutta rakennetaan yhdeksi haasteista, joita kaupunki tulevaisuudessa kohtaa. Tämä ilmenee esimerkiksi osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyssä, jossa *”muuttuva kansalaisyhteiskunta”* lasketaan yhdeksi *”muutostrendeistä”*. Tähän muutostrendiin sisällytetään *”kaupunkiaktiivisuuden nousu”*, *”vapaaehtoistoiminnan kasvu”* sekä *”osallistumisen tapojen monipuolistuminen”*. (Tampereen kaupunki 2019b.) Osallisuuteen liittyvää muutosta rakennetaan eksplisiittisemmin kohdattavana haasteena Strategia 2030 -asiakirjassa, jossa *”osallisuus ja yhteisöön sitoutuminen”* on nimetty yhdeksi tulevaisuuden haasteista esimerkiksi väestö- ja taloustekijöiden ohessa (em. 2017). Tässä vakuuttelussa huomionarvoista on myös, että sen rakentamassa merkityksessä osallisuutta ei nähdä itsestään selvästi toteutuvana, vaan sitä kohti tulee välttämättömien haasteiden asettamien tavoitteiden mukaisesti pyrkiä. Osallisuuden merkityksen diskursiivinen yhdistäminen esimerkiksi vuoropuheluun tai mahdollisuuksiin ei siis yksin riitä, vaan lisäksi merkitysten uskottavuuteen pyrkivä vakuuttelu luo merkityksiä tuottavaa sosiaalista todellisuutta.

Hallinnon toiminnan diskursiivinen vakuuttelu haasteisiin vastaamisena määrittää myös hallinnon ja kaupunkilaisten välisiä rooleja mahdollistamiskurssia mukaillen: kaupungin voidaan nähdä ottavan vastuun haasteisiin vastaamisesta, ja järjestävän sen kautta perusteltuja olosuhteita, joiden puitteissa kaupunkilaiset toimivat. Aineistossa asetetaan esimerkiksi kaupungin edustajien tehtäväksi *”huolehtia osaltaan, että tulevaisuuden Tampere rakennetaan yhdessä”* (em. 2019a).

Haasteisiin siis vastataan näennäisesti yhdessä, mutta asiakirjat rakentavat osallisuuden haasteen määrittelyä hallintolähtöisesti ja hallinnon kannalta suotuisaa toimintaa vakuutellen. Kuten aiemmin esitelty diskurssit, myös osallisuuden merkityksen rakentuminen haasteeksi vakuuttelun kautta on hallinnon diskursiivisesti tuottama merkitys, joka häivyttää vaihtoehtoisia todellisuuksia. Täten hallintolähtöisessä vakuuttelussa ei välttämättä huomioida esimerkiksi kaupunkilaisten näkemystä siitä, näyttäytykö osallisuuden tavoittelu heille haasteena.

Hallintolähtöinen osallisuuden haasteeseen vastaamisen vakuuttelutapa mukailee myös vuoropuhelu- ja mahdollistamiskurssiin kytkeytynyttä deliberaation ajatusta. Deliberatiivisen prosessin tavoitteleva yhteisymmärrys koskee nimenomaan käytännön suunnittelua ja ohittaa tällöin osallisuuden merkitysten kyseenalaistamisen. Tämän voidaan nähdä ilmenevän vakuuttelussa siten, että kaupunki on jo etukäteen määrittänyt osallisuuden haasteeksi, ja kaupunkilaiset kutsutaan vastaamaan tähän haasteeseen kaupungin ohjauksen mukaisesti, ilman että mahdolliset eriävät näkemykset otettaisiin huomioon jo haasteen olemassaolon määrittelyssä. Kaupungin ja kaupunkilaisten yhteistoiminta haasteeseen vastaamiseksi tapahtuu yhteisymmärrystä tavoitellen. Tähän liittyen on myös merkille pantavaa, että osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyssä *”julkisen keskustelun koventuneet äänenpainot”* esitetään yhtenä *”muuttuvan kansalaisyhteiskunnan”* nurjista puolista (Tampereen kaupunki 2019b). Demokratiateorioiden valossa tätä on mahdollista tulkita niin, että deliberaation mukaisen, suotavan neuvottelun tason ”ylittävä” julkisen keskustelun voimakkuus saattaa olla hallinnolle epäsuotavaa, jolloin sekin määrittyy vältettävänä haasteena.

Haasteeseen liittyvän, tulevaisuuteen orientoituneen vakuuttelun lisäksi esittelemiäni diskursseja ylläpitää ja muovaa myös vakuuttelu, jossa korostetaan Tampereen stabiloitunutta mainetta. Tässä vakuuttelukeinossa tuotetaan näkemystä, jonka mukaan osallisuutta edistävä ja ylläpitävä toiminta on Tampereen maineelle ominaista. Vakuuttelu rakentaa kuvaa Tampereesta kaupunkina, jossa osallisuus korostuu ja sitä varjellaan: esimerkiksi osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esittelyssä *”Tampereen potentiaalia”* käsitellessä Tampere määritetään muun muassa *”järjestöyhteistyön rakenteiden luomisen edelläkävijäksi”*, *”kuntademokratian suunnannäyttäjäksi”* sekä *”houkuttelevaksi vapaaehtoistoiminnan järjestäjäksi”* (em. 2019b). Lisäksi muualla aineistossa Tamperetta kuvataan *”kansalliseksi institutionaalisen joukkorahoituksen edelläkävijäksi”* (em. 2019a) ja *”yhteistyön suunnannäyttäjäksi”* (em. 2017).

Nämä luonnehdinnat rakentavat todellisuutta, jossa osallisuus nähdään maineen kautta luontaisena osana Tampereen kaupungin olemassaoloa. Osallisuuden merkitysten kannalta on merkittävää, että toisin kuin tulevaisuuteen orientoituneessa haastevakuuttelussa, tästä tavasta voidaan tulkita, että

osallisuus on jo toteutunut Tampereen kaupungin toimintaympäristössä, ja tavoitteena on pikemminkin sen ylläpito. Jälleen kerran osallisuuden merkitys ei ole erikseen määritelty vakuuttelun yhteydessä, vaan sen hallintolähtöinen tulkinta edeltää tätä vakuuttelua. Tampereen kaupungin maineeseen ja sille diskursiivisesti rakennettuihin arvoihin perustuva vakuuttelu ilmentää myös jo teoriaosiossa käsittelemääni ajatusta diskurssien kontekstisidonnaisuudesta. Osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa rakentuvat diskurssit koskevat nimenomaan Tampereen kaupungin kontekstia ja siinä tuotettuja osallisuuden merkityksiä, ja niiden ylläpitoa tuottavan vakuuttelun taustalla on tälle kontekstille ominaisia piirteitä, kuten maine.

Analysoimiani diskursseja vakuutellaan siis ennen kaikkea tulevaisuuden haasteisiin ja kontekstuaaliseen maineeseen vedoten, minkä lisäksi osallisuuden merkityksen itsessään voidaan nähdä muotoutuvan vakuuttelun kautta. Vakuuttelun tavat eivät siis ole ulkopuolisia muista diskursseista, vaan ne tuottavat ja muovaavat yhtä lailla sosiaalista todellisuutta. Seuraavassa johtopäätösluvussa vedän yhteen tutkielmani löydöksiä ja niistä kumpuavia ajatuksia.

5. Johtopäätökset

Tässä luvussa esittelen tutkielmani keskeiset tulokset ja vastaukset tutkimuskysymykseeni. Lisäksi pohdin lyhyesti niiden merkitystä laajemmassa kontekstissa ja tulevaisuudessa. Tutkielmani tarkoituksena on ollut selvittää, millaisia merkityksiä osallisuudelle rakennetaan Tampereen kaupungin osallisuus- ja yhteisöllisyysmallissa. Olen käsitellyt myös sitä, millaisia rooleja nämä merkitykset tuottavat hallinnolle ja kaupunkilaisille. Lisäksi merkitysten tuottamisen tapojen huomioiminen on ollut olennainen osa tutkielmaani. Merkitykset, niistä juontuvat ja roolit niiden tuottamisen tavat tulivat näkyvämmiksi tarkastelemalla osallisuus- ja yhteisöllisyysmalliin liittyviä asiakirjoja diskurssianalyttisesti.

Analyysissani nostin aineistostani esiin kaksi osallisuuden merkitystä rakentavaa diskurssia: vuoropuheludiskurssin ja mahdollistamisdiskurssin. Vuoropuheludiskurssissa osallisuuden merkitys rakentuu hallinnon ja kaupunkilaisten väliseksi vuoropuheluksi. Tällöin vuoropuhelun arvo kasvaa pelkästä osallisuutta edistävästä työkalusta osallisuuden itseisarvoiseksi merkitykseksi. Vuoropuhelu nähdään tässä diskurssissa osallisuuden itsestään selvästi oikeaoppisena merkityksenä, minkä vuoksi

vuoropuheluun osallistumattomat, ”hiljaiset ryhmät” nähdään haasteina osallisuudelle. Vuoropuheludiskurssissa kaupungin rooli rakentuu vuoropuhelun ohjaajaksi ja sen käytäntöjen määrittäjäksi, kun taas ”ei-hiljaisen” kaupunkilaisen rooli on lähinnä olla osana tätä vuoropuhelua.

Mahdollistamiskurssissa kaupungin luomat mahdollisuudet näyttäytyvät välttämättöminä osallisuudelle, jolloin myös osallisuuden merkitys itsessään rakentuu mahdollisuuksien ja olosuhteiden olemassaoloksi. Kaupungin ja kaupunkilaisten roolit määritellään tässä diskurssissa voimakkaasti: kaupunki toimii osallisuuden mahdollistajana ja alustana sitä edistävälle toiminnalle, kun taas kaupunkilaisten roolina on toimia näiden mahdollisuuksien ja olosuhteiden puitteissa osallisuutta edistävästi. Mahdollisuudet osallisuudelle määrittyvät siis hallintolähtöisesti, mikä saattaa jättää huomiotta vaihtoehtoisia todellisuuksia, joissa osallisuuden nähdään toteutuvan enemmän kaupunkilaisten omaehtoisuuden kautta.

Diskursseja luonnehtiessa tutkielmassani on korostunut osallisuuden merkityksen näkeminen itseisarvoisena ja itsestään selvänä. Lisäksi näistä hallinnon tuottamista diskursseista voidaan kriittisestä näkökulmasta havainnoida tapa, jolla diskurssien kautta pyritään legitimoimaan hallinnon toimintaa sekä tuottamaan osallisuudelle sellaisia merkityksiä, jotka ovat hallinnon näkökulmasta suotavimpia. Tutkielmani teoreettinen viitekehys on auttanut tekemään näkyväksi näitä merkitysten tuottamisen taustalla olevia valtasuhteita ja toimijuuksien eroja, joilla voi olla suuri merkitys osallisuuden kokemuksen näennäisyydelle tai tosiasiallisuudelle. Olen lisäksi nostanut tutkielmassani esiin tapoja, joilla asiakirjoissa vakuutellaan edellä mainittuja diskursseja uskottaviksi. Huomattava löydös tähän liittyen oli, että osallisuuden merkitykset rakentuvat myös tämän vakuuttelun kautta. Asiakirjoissa osallisuutta rakennettiin vakuuttelussa tulevaisuuden kohdattavaksi haasteeksi, sekä osaksi Tampereen kaupungin ylläpidettävää mainetta.

Vaikka olen läpi tutkielmani käyttänyt hallintolähtöisyyden käsitettä kriittisen diskurssianalyttisella, valtasuhteita näkyväksi tekevällä tavalla, myös oma tutkimukseni on yhtä lailla hallintolähtöinen siinä mielessä, että aineistoni on täysin perustunut hallinnon tuottamaa diskurssia ilmentäviin asiakirjoihin. Kokonaisvaltaisemman käsityksen saamiseksi jatkotutkimuksen tulisi kohdistua kaupunkilaisiin ja selvittää heidän tuottamiaan merkityksiä osallisuudelle. Tällä tavalla mahdolliset yhtäläisyydet ja eriävyydet hallinnon ja kaupunkilaisten tuottamien merkitysten välillä tulisivat näkyviksi.

Kuten olen johdannossa maininnut, Tampereen kaupungin kontekstissa rakentuvat osallisuuden merkitykset eivät ole suoraan yleistettävissä tämän kontekstin ulkopuolelle. Koska osallisuuspuhe on

saavuttanut suuren kaupunki- ja sosiaalipoliittisen suosion, muissakin kaupungeissa ja vastaavilla julkishallinnollisilla alueilla on kehitetty kansalaisten osallisuutta koskevia strategioita. Jokainen näistä strategioista rakentaa osallisuudelleen omanlaistaan merkitystä omassa kontekstissaan, ja tutkielmani arvo tässä mielessä on toimia havainnollistavana esimerkkinä siitä, millä tavoin näitä tuotettuja merkityksiä on mahdollista nostaa kriittisen tarkastelun kohteeksi. Yhteiskunnallisten muutosten, kuten hyvinvoinnin vastuun uudelleenjärjestymisen sekä ympäristöllisten mullistusten myötä hallinnon ja kansalaisten välinen suhde muotoutuu uusilla tavoilla myös osallisuutta koskien. Näissä prosesseissa on tärkeää ylläpitää tuotettavia merkityksiä reflektoidua asennetta, vaihtoehtoisten näkemysten huomiointia sekä kriittisen tarkastelun tarpeen tunnistamista, jotta tosiasiallisen osallisuuden toteutumiselle voidaan löytää keinoja.

Lähteet

Primäärilähteet:

Tampereen kaupunki (2019) Kaupunginhallituksen kokous 10.6.2019. [http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_1062019/Tampereen_kaupungin_osallisuus_ja_yhteis\(98381\)](http://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_1062019/Tampereen_kaupungin_osallisuus_ja_yhteis(98381)). Viitattu 10.4.2020.

Tampereen kaupunki (2019) Osallisuus- ja yhteisöllisyysmallin esitysmateriaali. Viitattu 10.4.2020.

Tampereen kaupunki (2017) Tampere – sinulle paras. Tampereen strategia 2030. https://www.tampere.fi/tiedostot/s/gMnFtUzmF/Tampereen_strategia_2030.pdf. Viitattu 10.4.2020.

Tampereen kaupunki (2016) Yhteinen Tampere – uusi osallistuminen. https://www.tampere.fi/tiedostot/u/6dXISHrz1/Uusi_osallistuminen_Kari_Hakari.pdf. Viitattu 10.4.2020.

Kirjallisuus:

Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association 35:4, 216–224.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1966) Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki: Gaudeamus.

Bäcklund, Pia (2019) Aukkaat kaupunkisuunnittelun toimijoina – millaisiin tarpeisiin osallistamispolitiikalla vastataan? Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? Tampere: Vastapaino, 145–164.

Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002) Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus, 7–17.

Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2017). Lukijalle: kansalaisosallistumisen muuttuva kenttä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 5–14.

Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010) Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9:4, 333–350.

Häikiö, Liisa (2012) From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. *Local Government Studies* 38:4, 415–435.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2016) Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Tampere: Vastapaino.

Jäntti, Anni & Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2017) Osallistuminen julkishallinnon legitimizeettikysymyksenä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 34–56.

Kjellberg, Seppo & Kanerva, Raimo (2004) Luonteva kaupunki arvojen valossa. Kaupunkilaisten näkemyksiä kestävästä kehityksestä ja osallisuudesta. Tampere: Tampere University Press.

Keränen, Marja (2008) Poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen. Teoksessa Paul-Erik Korvela & Kia Lindroos (toim.) *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Helsinki: Minerva, 35–59.

Lappalainen, Pertti (2019) Osallistamispoliitiikalla hallinnoidaan kansalaisia ja asukkaita. Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 123–144.

Leino, Helena (2006) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Meriluoto, Taina & Litmanen, Tapio (2019) Pelastaako osallistaminen demokratian? Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? Tampere: Vastapaino, 7–28.

Mouffe, Chantal (2000) *The Democratic Paradox*. London: Verso.

Mäenpää, Pasi & Faehnle, Maija & Schulman, Harry (2017) Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 239–259.

Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009) *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.

Rättilä, Tiina & Rinne, Jarmo (2017) Ei osallistumista vaan vaikuttamista! Asukasaktiivit paikallisina toimijoina ja asuinympäristön kehittäjinä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere: Tampere University Press, 99–117.

Sassi, Sinikka (2002) Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 58–74.

Siisiäinen, Lauri (2019) Hallinnan ohjaama osallistuminen vahvistaa valta-asetelmia. Teoksessa Taina Meriluoto & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 95–122.